



## INDICE

1. La centralità del sistema dei controlli interni. Riflessioni preliminari.	pag. 3
2. L'evoluzione della disciplina di vigilanza in materia di sistema dei controlli interni	pag. 5
2.1 I principi fissati dal Comitato di Basilea.	pag. 5
2.2 La disciplina nazionale in materia di controlli interni.	pag. 6
3. L'architettura del sistema dei controlli interni: i fondamenti.	pag. 8
4. L'attività di Risk Management.	pag. 13
5. Rilevanza della funzione di revisione interna	pag. 15
5.1 Modalità operative di svolgimento della funzione	pag. 16
5.2 Esternalizzazione della funzione	pag. 18
6. Risultanze del questionario organizzativo.	pag. 21

*Dott. Carlo Pisanti*

*Capo del Servizio Vigilanza sull'Intermediazione Finanziaria - Banca d'Italia*

*Intervento presentato al Convegno su "I controlli interni degli Intermediari finanziari specializzati. Attualità e prospettive" organizzato da Assilea in collaborazione con Assifact e Assofin. Milano, 22 gennaio 2002*





## **1. LA CENTRALITÀ DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI. RIFLESSIONI PRELIMINARI.**

Nel corso degli ultimi anni le Autorità di Vigilanza hanno posto una crescente attenzione alle modalità con le quali gli intermediari vigilati organizzano i processi produttivi, amministrativi e distributivi tipici delle rispettive aree di business.

L'evoluzione tecnologica da un lato, e l'accentuata dinamica competitiva, dall'altro, accrescono la complessità delle gestioni aziendali, sollecitando la verifica e la ridefinizione degli assetti organizzativi.

La possibilità riconosciuta agli intermediari universali di operare su mercati settorialmente diversificati e integrati nonché, per tutti, l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi offerti aggravano l'onere di comprendere l'intera classe dei rischi incidenti, accrescendo la difficoltà della professione.

E' quindi richiesto agli operatori di dotarsi di sistemi di individuazione, misurazione e monitoraggio dei rischi sia finanziari sia operativi che consentano al vertice decisionale il governo consapevole della complessità aziendale nell'ottica di una sana e prudente gestione.

Sotto il profilo regolamentare, la Banca d'Italia è intervenuta fissando principi e regole volti alla promozione di assetti organizzativi aziendali adeguati.

Disposizioni puntuali in materia di organizzazione e controlli interni sono state dettate nel 1997 per le società di intermediazione mobiliare e nel 1998 per le banche e per le società di gestione del risparmio, volte in buona sostanza ad assicurare la presenza di presidi minimali di "auto-tutela".

E' in tale contesto evolutivo che si inquadra l'emendamento all'art. 107 del T.U. bancario che attribuisce alle autorità creditizie il potere di emanare analoghe disposizioni con riferimento agli intermediari finanziari e in relazione al quale, nel luglio 2000, il CICR ha adottato una delibera in materia di organizzazione amministrativa e contabile e di controlli interni.

La Banca d'Italia, oltre a diffondere - con una comunicazione al sistema - prime indicazioni in materia, ha predisposto nel giugno 2000 un questionario per assumere dagli intermediari informazioni circa le solu-



zioni organizzative in concreto adottate nel comparto dell'intermediazione finanziaria. Le risultanze del questionario – sulle quali torneremo più avanti - hanno consentito di acquisire un patrimonio informativo utile, al quale fare riferimento per collegare più strettamente le istruzioni applicative alla realtà operativa degli intermediari.

Nella direzione di assecondare un governo più razionale delle variabili aziendali si colloca la normativa prudenziale che riconosce alle banche la possibilità di utilizzare, previa validazione dell'Organo di vigilanza, i modelli interni per la determinazione delle dotazioni patrimoniali da detenere a fronte dei rischi di mercato.

Nella medesima linea si muove la proposta, al vaglio del Comitato di Basilea e della Commissione europea, di consentire alle banche e ai gruppi bancari di utilizzare i propri sistemi interni di rating anche per il calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito.

Si tratta di innovazioni normative che legano la misurazione dei requisiti patrimoniali obbligatori all'accertamento della sussistenza di rigorosi standard qualitativi dei processi aziendali deputati alla gestione e al controllo dei rischi.

La messa a punto di un efficiente governo dei rischi, come elemento centrale degli assetti organizzativi, si accompagna dal punto di vista prudenziale, alla rivisitazione dell'intero modello aziendale degli intermediari finanziari alla luce del rafforzamento della cultura e della pratica dei controlli interni.



## 2. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DI VIGILANZA IN MATERIA DI SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

### 2.1 I principi fissati dal Comitato di Basilea.

Lo schema per la valutazione dei sistemi di controllo interno (*Framework for internal control systems in banking organisations*, settembre 1998) elaborato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria rappresenta il necessario punto di partenza delle nostre riflessioni. Esso è il frutto dello scambio di esperienze tra le diverse Autorità e tra queste e gli operatori più qualificati ed è già applicabile, come noto, a livello consolidato, ai gruppi bancari cui appartengono molti intermediari finanziari dell'Elenco speciale.

Lo schema individua cinque componenti basilari che devono caratterizzare un sistema dei controlli interni affidabile e, in particolare:

- *il coinvolgimento dei vertici aziendali*: è loro compito definire un assetto dei controlli interni coerente con la combinazione di rischio/rendimento prescelta, promuovere all'interno dell'azienda una cultura del controllo e assicurare che la funzionalità e l'efficienza del sistema siano periodicamente verificate, disponendo gli interventi correttivi;
- *la rilevazione e la valutazione dei rischi*: tutti i rischi assunti dall'intermediario devono essere valutati nonché costantemente misurati e monitorati. Inoltre, è importante che il controllo dei rischi vada adeguato in via preventiva nel caso l'intermediario intenda entrare in nuove aree di business;
- *l'assetto dei controlli*: le operazioni di controllo devono costituire parte integrante dell'attività quotidiana dell'intermediario banca e riguardare ogni settore aziendale. A ogni livello va assicurata la separazione dei compiti di controllo da quelli operativi; vanno inoltre ridotte al minimo e controllate le aree di potenziale conflitto d'interesse;
- *l'informazione e la comunicazione*. L'efficacia del sistema presuppone flussi informativi tempestivi e completi, anche in relazione agli obblighi nei confronti delle Autorità di vigilanza e del mercato. E' altresì importante che tutto il personale sia messo in grado di conoscere le strategie e le politiche aziendali, nonché le procedure adottate;
- *il monitoraggio e la correzione delle carenze*. L'efficacia e l'efficienza del sistema dei controlli interni vanno verificate costantemente. Gli inter-



mediari devono disporre di una funzione di revisione interna, indipendente dalle strutture operative, composta da personale adeguato sotto il profilo quali-quantitativo. All'individuazione delle carenze deve tempestivamente seguire l'azione correttiva.

## 2.2 La disciplina nazionale in materia di controlli interni.

Per quanto attiene all'ordinamento nazionale, l'organicità del quadro normativo introdotto dal testo unico bancario ha favorito una sistemazione complessiva della normativa di vigilanza concernente il sistema dei controlli interni delle banche e dei gruppi bancari.

Il sistema dei controlli interni viene definito in modo ampio: esso consiste nell'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte ad assicurare il rispetto delle strategie dell'azienda e il raggiungimento dei seguenti obiettivi (di risultato, informativi, di conformità): 1) efficacia ed efficienza dei processi aziendali, 2) salvaguardia del valore delle attività e di protezione dalle perdite, 3) affidabilità e integrità delle informazioni contabili e gestionali, 4) conformità delle operazioni alla legge, alle norme di vigilanza, alla regolamentazione interna.

Come è noto, la Vigilanza considera tre livelli di controlli:

- 1) *i controlli di linea*, diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni. Essi sono incorporati nelle procedure o eseguiti dalle stesse strutture produttive;
- 2) *i controlli sulla gestione dei rischi*, affidati a strutture diverse da quelle produttive. Essi hanno l'obiettivo di concorrere alla definizione delle metodologie di misurazione del rischio; di verificare il rispetto dei limiti assegnati alle strutture operative; di controllare la coerenza dell'operatività con gli obiettivi di rischio-rendimento fissati;
- 3) *la revisione interna (internal auditing)*, che ha la funzione di individuare andamenti anomali, violazioni delle regole e delle procedure, nonché valutare la funzionalità complessiva del sistema dei controlli interni.

Le Istruzioni di vigilanza che disciplinano nel senso sopra richiamato l'architettura dei controlli interni, pur trattando l'argomento in stretta aderenza ai fini prudenziali (prescrizioni vincolanti minimali e raccomandazioni generali), appaiono del tutto consapevoli della loro interrelazione



con gli obiettivi tipicamente aziendali (strategici e gestionali).

Il sistema dei controlli deve essere, è, vorrei dire, unitariamente, orientato ai fini prudenziali e a quelli aziendali, come, più in generale, l'efficienza è intesa dalla nuova legge bancaria come la via che nel medio periodo assicura il più alto livello di stabilità finanziaria complessiva.

La disciplina – che riprende i principi generali e le best practices concordati ed enucleati a livello internazionale - si articola secondo tre direttrici: regole eguali per tutte le banche, indipendentemente dagli assetti produttivi e dalle dimensioni; autonomia dell'impresa nella scelta del modello organizzativo; ruoli e responsabilità rispettive degli amministratori e della Direzione nella definizione delle strategie, delle politiche di gestione dei rischi, degli assetti organizzativi e delle strutture di controllo.

La disciplina mette poi in evidenza il compito del Collegio sindacale, che è chiamato a verificare il funzionamento complessivo dell'organizzazione aziendale e quindi il grado di efficienza e di adeguatezza del sistema dei controlli interni.

Per quanto attiene ai gruppi bancari la disciplina rammenta alla capogruppo la necessità di esercitare sull'intero gruppo le proprie prerogative di controllo strategico, gestionale e tecnico-operativo. A tal fine richiede che il gruppo sia dotato di un sistema dei controlli interni integrato, nel rispetto delle disposizioni poste dalla disciplina di vigilanza individuale delle società controllate.

In particolare sono previsti la definizione e il coordinamento dei compiti e delle responsabilità delle diverse unità deputate al controllo dei rischi all'interno del gruppo; la definizione di procedure che garantiscano in modo accentrato la misurazione, la gestione e il controllo di tutti i rischi del gruppo a livello consolidato; l'integrazione dei sistemi informativi e contabili.

La capogruppo formalizza e rende noti a tutte le società del gruppo i criteri di misurazione, gestione e controllo di tutti i rischi. Essa, inoltre, valida i sistemi e le procedure di controllo dei rischi all'interno del gruppo.

Alle singole società controllate è comunque richiesto di istituire un sistema dei controlli coerente con le disposizioni vigenti per il gruppo.



### 3. L'ARCHITETTURA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI: I FONDAMENTI.

Le esperienze maturate nel settore bancario, alle quali abbiamo finora fatto riferimento, consentono di svolgere alcune riflessioni in ordine ai requisiti minimali che la Banca d'Italia si attende di trovare rispettati con riferimento all'organizzazione del sistema dei controlli interni anche presso gli intermediari finanziari.

Occorre sottolineare due importanti aspetti, il primo di metodo, il secondo di merito:

- non si ritiene di definire a priori uno schema rigido a cui tutti gli intermediari devono uniformarsi nell'organizzare il sistema dei controlli: si reputa appropriato enucleare alcuni principi base alla luce dei quali è possibile valutare l'adeguatezza del sistema rispetto ai compiti attribuiti, alle caratteristiche operative dell'azienda e al contesto competitivo di riferimento;
- un efficace sistema di controlli interni concorre in modo decisivo ad accrescere l'efficienza del processo produttivo limitando il pericolo di esporre l'intermediario all'assunzione incontrollata di rischi che, una volta tradotti in perdite, possono minare la redditività e infine la stessa stabilità. Un adeguato sistema di controllo è coerente con l'obiettivo di assicurare la profittabilità oltre il breve periodo. Nella definizione dell'architettura dei controlli particolare attenzione deve essere riservata alle modalità di gestione del rischio di credito, con riguardo a tutte le fasi nelle quali il processo si articola: istruttoria, erogazione, monitoraggio, revisione delle linee di credito, interventi in caso di anomalia.

Nelle more dell'emanazione di una normativa organica sulla materia, la comunicazione della Banca d'Italia del maggio 2000 ha già precisato i principi di carattere generale applicabili a tutti gli intermediari, indipendentemente dalle dimensioni e dall'attività esercitata.

L'odierna occasione di confronto consente di focalizzare ulteriormente l'attenzione su alcuni concetti-cardine desumibili dalla disciplina generale per coglierne appieno le finalità e i connessi risvolti operativi.





*a) Necessità, trasversalità e coerenza dei controlli.*

I controlli interni non sono una facoltà e neppure un'astrusa ossessione delle Autorità di vigilanza. Quanto alla "necessità", una forte attenzione al problema è richiesta per tutte le imprese che abbiano una rilevanza sistemica.

Il Testo Unico Bancario configura le banche e le società finanziarie come imprese operanti in mercati concorrenziali, caratterizzate nella scelta delle combinazioni rischio/rendimento da razionalità e prudenza, vale a dire da un'esposizione ai diversi rischi coerente con le proprie capacità di misurazione, di gestione e di controllo dei medesimi rischi.

Gli sforzi per conseguire un consapevole governo dei rischi non rappresentano dunque un costo superfluo per imprese operanti in un mercato concorrenziale ma vigilato.

Quanto poi alla "trasversalità", richiamando concetti già svolti, osserviamo che i controlli devono coprire tutti i rischi, anche quelli più difficilmente quantificabili; devono percorrere la struttura aziendale in senso orizzontale e verticale; devono consentire di analizzare e di monitorare l'efficacia e l'efficienza di tutti i processi decisionali aziendali, produttivi, distributivi e amministrativi.

Un sistema di controlli interni postula infine "coerenza" tra strategie di mercato, assetti organizzativi e operatività; esso deve essere calibrato sulle dimensioni, la complessità e le specificità di business di ciascuna impresa. Un eccesso di controlli su rischi marginali non è coerente, aggrava inutilmente i costi di gestione. La carenza di controlli su attività strategicamente rilevanti può determinare, per converso, l'assunzione di rischi eccessivi e maggiori perdite future. La coerenza deve permanere nel tempo e seguire l'evoluzione dell'impresa e del contesto ambientale.

*b) Governo di tutte le attività, anche di quelle esternalizzate.*

L'outsourcing se, da un lato, consente di focalizzarsi sulle competenze essenziali (core), trasferendo al fornitore oneri e problemi gestionali di varia natura, dall'altro rischia di far diminuire la capacità del management di controllare l'attività che è stata esternalizzata. Ne può seguire uno scollamento tra la responsabilità, che rimane in capo a vertici aziendali, e i risultati, che dipendono dalle capacità professionali e dalla qualità dei soggetti terzi.

Ciò comporta una modifica delle modalità di gestione e di controllo



dei rischi tipici della funzione quando viene esternalizzata. L'esternalizzazione può anche mirare (non necessariamente deve) all'obiettivo di ridurre i costi ma, come suggerisce l'esperienza, occorre considerare nuovi e ulteriori rischi. Ne individuo i principali:

- un rischio di *qualità*, in relazione agli standard tecnico-professionali dei servizi erogati dal fornitore;
- un rischio di *reputazione*, qualora l'eventuale errore dell'*outsourcer* si rifletta sull'immagine e sull'affidabilità riconosciuta dal mercato all'intermediario;
- i rischi *legali*, costituiti dai margini di incertezza legati all'interpretazione e all'esecuzione degli accordi contrattuali, nonché dalla riservatezza delle informazioni legate al "segreto industriale" dell'intermediario e gestite da terzi.

In sintesi, l'*outsourcing* evoca dunque:

- *un rischio strategico*, riferito principalmente alle attività di core business, per il mancato raggiungimento di obiettivi prefissati;
- *l'accentuazione dei rischi operativi*, legati essenzialmente all'affidabilità del fornitore e/o all'inefficienza dei controlli su quest'ultimo.

Gli strumenti necessari a governare la relazione con il fornitore sono essenzialmente di natura contrattuale e organizzativa.

Nei contratti, è essenziale l'inclusione di norme di garanzia sugli standard minimi qualitativi e di clausole che disciplinino la durata del rapporto; le cause di risoluzione del contratto e le modalità di soluzione delle controversie, favorendo il ricorso a vie stragiudiziali. Lo schema contrattuale dovrebbe inoltre, per quanto possibile, riprodurre la struttura di "*governance*" interna all'intermediario.

È opportuno dunque che il protocollo d'intesa disciplini almeno l'attività di *reporting* ai vertici aziendali; la possibilità di rivedere il contenuto dell'accordo al variare delle strategie aziendali; le condizioni di assistenza, coordinamento e controllo che il cliente può esercitare sul servizio offerto dal fornitore; il piano temporale del lavoro; le responsabilità.

Per quel che concerne i presidi di natura organizzativa, è indispensabile che il *management* aziendale sia pienamente consapevole dei potenziali rischi, introduca procedure atte a garantire un costante monitoraggio dei risultati operativi e finanziari dei fornitori, in linea con i principi ispiratori dei sistemi di controllo interno, allo scopo di poter valutare la coerenza dei risultati con gli obiettivi programmati.



c) *Il problema della responsabilità degli organi aziendali*

Segnalo per ultimo quello che dovrebbe essere forse il punto di partenza; gli organi che governano imprese che assumono rischi finanziari devono definire in modo consapevole le proprie politiche di assunzione, misurazione e controllo dei rischi; in questo senso è fondamentale che il grado di informazione e di comprensione di questi temi da parte dei vertici aziendali sia il più alto possibile.

Spetta dunque al *Consiglio d'amministrazione* deliberare strategie e politiche di gestione del rischio, stabilire i livelli di rischio accettabili, approvare i criteri di valutazione di rischi e la configurazione organizzativa dell'azienda, controllare che la direzione adotti le misure necessarie per la gestione del rischio e che sia costantemente verificata l'efficacia del sistema dei controlli interni.

Spetta alla *Direzione* attuare le strategie disposte dal Consiglio e porre in essere gli interventi necessari per mantenere al sistema dei controlli interni efficacia e costante adeguatezza (all'operatività, alla dimensione).

Il ruolo del *Collegio sindacale*, anche per questi aspetti, è riconducibile a quello di controllo sull'amministrazione; i sindaci sono tenuti a verificare regolarità e generale adeguatezza delle procedure e dei sistemi aziendali (informativo, contabile, gestione dei rischi); è essenziale che verifichino la funzionalità dell'*internal audit*. Restano fondamentali gli obblighi di riferimento alla Vigilanza sulle anomalie più rilevanti.

E' naturale che per i vari organi aziendali, ma più in particolare per il Consiglio, si possano porre problemi di conoscenze tecniche, talvolta non semplici. Questo problema in verità si avverte in modo meno acuto per gli intermediari finanziari che per le banche, poiché a differenza di queste ultime essi non devono generalmente includere rappresentanti della comunità di riferimento all'interno degli organi aziendali. Si tratta tuttavia egualmente di una questione rilevante (si pensi alla scarsa familiarità di dirigenti di formazione industriale con gli approcci caratteristici degli operatori finanziari). Occorre dunque impegnarsi in uno sforzo collettivo di approfondimento degli elementi essenziali; e ciò sia da parte di coloro che propongono le concrete soluzioni organizzative (meglio se lo fanno presentando diverse opzioni, rimarcandone le differenze) sia da parte di coloro che devono assumere le decisioni o devono verificare che vengano assunte.



Nella sostanza, i controlli interni vanno percepiti come un valore aziendale, essenziale per il raggiungimento della propria "missione", indispensabile strumento di governo, dei rischi finanziari così come del rischio organizzativo.



## 4. L'ATTIVITÀ DI RISK MANAGEMENT

Se il problema tipico della gestione delle imprese bancarie e finanziarie consiste, per così dire, nell'assunzione "controllata" del rischio, la condotta sana e prudente implica appunto un efficiente governo dei rischi stessi.

L'attività deputata alla gestione dei rischi aziendali (o risk management) rappresenta pertanto un presidio essenziale a tutela della stabilità degli intermediari.

La funzione di "gestione dei rischi" deve essere opportunamente distinta a livello concettuale e operativo dal "controllo sulla gestione dei rischi" che rappresenta, come analizzato in precedenza, il secondo livello del sistema dei controlli interni e presiede alle verifiche sul rispetto delle metodologie di gestione del rischio approvate dal Consiglio di Amministrazione e attuate dalla funzione di risk management.

Un sistema di risk management può essere definito come un insieme di presidi organizzativi, regole, infrastrutture tecniche e metodologie di misurazione dei rischi il cui obiettivo è quello di assicurare in ogni momento l'allineamento tra la propensione al rischio definita dal vertice aziendale e l'esposizione effettiva al rischio risultante dalle operazioni finanziarie in essere.

Esso assicura che gli intermediari abbiano in ogni momento una corretta percezione della propria esposizione nei confronti di ogni cliente o gruppo di clienti connessi, anche al fine di procedere, se del caso, a tempestive azioni correttive.

Un efficiente sistema di gestione dei rischi comporta:

- una metodologia di misurazione dei rischi approvata dal vertice aziendale, condivisa all'interno della struttura (e in particolare da chi assume il rischio e chi lo controlla), in grado di considerare tutti i rischi cui è esposto l'intermediario;
- un sistema di limiti il più possibile dettagliato con chiara definizione



delle responsabilità nella gestione del rischio, frequentemente oggetto di revisione. In tale ambito, devono altresì essere formalizzate le procedure atte a consentire il superamento dei limiti;

- un reporting in grado di assicurare all'Alta Direzione informazioni sintetiche, adeguate e tempestive;
- un sistema informativo affidabile che consenta un costante e tempestivo monitoraggio dei rischi.

Come indicato nella citata roneata del maggio 2000, accanto all'affinamento degli strumenti di controllo dei tradizionali rischi di credito, specifica attenzione deve essere rivolta alle attività innovative (finanza strutturata, strumenti derivati, gestione dinamica degli investimenti in titoli, cessione di attività cartolarizzate,..) dal cui svolgimento derivano nuove famiglie di rischi (di mercato e operativi) a fronte delle quali vanno individuate idonee modalità di gestione e controllo.

L'individuazione delle aree di rischio (*risk mapping*) assume pertanto rilievo cruciale e richiede un'approfondita conoscenza delle procedure operative aziendali nonché un sistema informativo-contabile in grado di rilevare tempestivamente tutti i fatti di gestione.

L'attività di *risk mapping*, risulta non agevole soprattutto con riferimento ai rischi "operativi" qualificabili come il rischio di perdite, dirette o indirette, derivanti da inadeguatezza o fallimento dei processi interni, delle risorse umane, dei sistemi ovvero imputabili a eventi esterni.

Per essere efficace, la mappatura dei rischi dovrebbe arrivare ad un livello di dettaglio molto elevato, riferibile alla singola business unit. In questa fase, il confronto fra il risk manager e i responsabili delle singole unità operative dovrebbe favorire la diffusione di una cultura del controllo basata sul principio che una piena consapevolezza dei rischi comporta ricadute positive anche in termini di redditività prospettica dell'azienda. In pratica, occorre rimuovere la mentalità, spesso diffusa, che vede l'attività di risk management in una dimensione "esterna" all'istituzione, piuttosto che in un'ottica collaborativa.



## 5. RILEVANZA DELLA FUNZIONE DI REVISIONE INTERNA

Nell'ambito della delineata architettura del sistema dei controlli va sottolineata la necessità per gli intermediari di istituire un'autonoma funzione di revisione interna e di assegnarla a una struttura indipendente, separata dalle strutture operative e referente diretto degli organi statutari.

Tale precetto organizzativo può risultare quello di maggiore momento ai fini dell'adeguamento delle strutture di controllo in quanto l'esercizio professionale dell'attività di intermediazione finanziaria richiede già di per sé la presenza di controlli di linea e di sistemi di monitoraggio dei rischi (quantomeno di credito).

Nell'ottica della Vigilanza, la funzione di revisione interna riveste una triplice connotazione. Essa, infatti, rappresenta:

- il momento organizzativo in cui viene verificata l'esistenza e l'adeguatezza dei presidi di controllo necessari per assicurare il rispetto agli obiettivi prefissati (sia in termini economici, che in termini di compliance normativa);
- lo snodo attraverso il quale gli organi aziendali e l'alta direzione sono messi al corrente dell'effettiva attuazione dei controlli;
- un fattore di stimolo dei miglioramenti aziendali (organizzativi o procedurali) volti a rimuovere le eventuali aree di criticità riscontrate.

Si reputa allora opportuno soffermarsi su alcuni requisiti generali cui deve ispirarsi il vertice aziendale nell'organizzare la funzione in commento.

Innanzitutto il numero e la qualità delle risorse umane e delle dotazioni tecniche allocate per l'espletamento dei compiti di controllo deve essere adeguato alla tipologia di business realizzato, a sua volta espressione delle decisioni strategiche assunte dall'organo consiliare.

A tale scopo, rilevano gli elementi qualitativi quali la professionalità del responsabile della funzione di revisione (o "controller") e quindi la sua conoscenza dei processi operativi tipici dell'intermediario finanziario,



presupposto necessario, seppure non sufficiente, alla compiuta individuazione delle aree di rischio cui il medesimo è esposto.

Ciò è tanto più vero tenuto conto della molteplicità di compiti attribuiti al responsabile delle verifiche. Esse infatti attengono:

- ad aspetti propriamente di *compliance*, volti cioè ad assicurare il puntuale rispetto delle disposizioni legislative e di vigilanza che presiedono allo svolgimento dell'attività;
- all'adeguatezza e all'efficienza dei sistemi informativo-contabile che costituiscono, nel loro insieme, il "sistema nervoso" aziendale;
- all'analisi del sistema di risk management.

E' quindi richiesta una competenza tecnica di non facile reperibilità in quanto dovrà, di norma, essere maturata presso intermediari che svolgono attività analoghe a quella in cui il *controller* è chiamato ad operare.

Preme qui sottolineare come il ridursi delle dimensioni aziendali accresce anziché diminuire l'ampiezza delle conoscenze richieste per un corretto svolgimento dei compiti di controllo in quanto gli stessi saranno presumibilmente svolti da un unico soggetto. Di contro, in contesti aziendali di maggiori dimensioni non è infrequente assistere ad una specializzazione funzionale degli addetti ai controlli (che rivestono, a seconda dei casi, la qualifica di "Compliance Officer", di "Edp Auditor",...).

Altro requisito fondamentale è l'autonomia e l'indipendenza del controller.

Il requisito dell'indipendenza diviene cruciale soprattutto presso quegli intermediari dove si abbrevia - fino ad annullarsi - la distanza tra il vertice aziendale e le strutture operative. Il coinvolgimento diretto nell'attività di membri del consiglio di amministrazione rende meno agevole il compito del controller e il mantenimento della sua autonomia considerato che sarà chiamato a giudicare l'operato di chi approva e finanzia la sua azione. Circostanza che accresce la responsabilità del Collegio Sindacale chiamato, tra l'altro, a vigilare sul corretto svolgimento dell'attività di Audit.





## 5.1 Modalità operative di svolgimento della funzione

L'attività di revisione interna prende, di norma, avvio da un piano di Audit redatto con cadenza minima annuale, approvato dall'organo consiliare, nel quale sono definite le aree oggetto di Audit e la periodicità delle verifiche.

Ferma restando l'obbligatorietà dei controlli di compliance, inclusi di diritto nel piano di Audit, il documento dovrebbe individuare le principali aree di rischio aziendali sulle quali si concentrerà l'attenzione del controller.

Le verifiche di compliance sono volte, tra l'altro, ad appurare:

- il rispetto delle regole prudenziali;
- il rispetto delle regole di comportamento nei confronti della clientela, ivi inclusi gli obblighi di trasparenza;
- il rispetto delle procedure stabilite per lo svolgimento dei servizi;
- la corretta tenuta della contabilità.

Con riferimento ai controlli sulla gestione dei rischi, le verifiche programmate dovrebbero quantomeno accertare che:

1. l'organizzazione del sistema di risk management sia adeguata ai compiti assegnati;
2. non vi siano aree di rischio non presidiate;
3. i sistemi di misurazione e monitoraggio attualmente in uso siano, in un'ottica costi-benefici, adeguati ed efficienti;
4. i limiti operativi assegnati dal vertice aziendale alle singole strutture operative siano rispettati.

Altra area critica oggetto di Audit è quella EDP. In tale comparto, la revisione si realizza attraverso una complessa attività di valutazione circa il dimensionamento dell'organico adibito alla gestione dei sistemi informativi, le politiche di sicurezza formalizzate e aziendali riconosciute, il piano di business continuity (laddove presente) e soprattutto la metodologia di "Change Management" cioè l'insieme di regole e procedure che presiedono all'implementazione e alla modifica delle dotazioni informatiche (software e hardware) utilizzate.

Sia ben chiaro che i controlli di Audit non coincidono con quelli di



carattere sistematico, diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni, che, sappiamo, rientrano tra i controlli di linea.

L'approvazione del piano di Audit e la successiva rendicontazione circa i risultati delle verifiche effettuate rappresentano un momento cruciale di confronto con il Consiglio di Amministrazione. La fase di reporting, accresce infatti la consapevolezza del vertice aziendale in ordine alle carenze presenti nei controlli di linea, alimenta la cultura del controllo, costituisce la premessa per la successiva pianificazione degli interventi sulla struttura organizzativa dell'intermediario. In tale contesto, l'attività di Audit riveste importanza strategica in quanto favorisce la definizione di standard di qualità nella prestazione dei servizi finanziari diventando strumento di governo finalizzato al raggiungimento degli obiettivi aziendali.

L'attività di reporting non investe soltanto l'organo consiliare ma anche il collegio sindacale, nei confronti del quale, oltre all'obbligo di immediata comunicazione circa le gravi irregolarità eventualmente constatate, è necessario vi siano adeguate forme di coordinamento quali, a titolo esemplificativo, la partecipazione - su invito - del responsabile dei controlli alle riunioni del Collegio, l'inoltro al medesimo delle relazioni periodiche sull'attività di verifica svolta, lo svolgimento di accertamenti specifici per conto del Collegio e successiva discussione delle risultanze con i membri del Collegio, l'invio di relazioni periodiche circa la situazione dei reclami pervenuti.

In conclusione, un'efficace azione di Audit non può limitarsi ad un'attività ispettiva tipica dei controlli a norma (secondo la sequenza normativa-verifica-sanzione) ma deve anche esprimere una valenza consulenziale e propositiva. In altri termini, il *controller* è chiamato a svolgere un ruolo di "validazione" del funzionamento dei processi operativi fungendo da stimolo per il loro continuo miglioramento.



## 5.2 Esternalizzazione della funzione

Si riconosce che negli organismi di minore dimensione la limitata complessità operativa può rendere eccessivamente oneroso destinare stabilmente del personale allo svolgimento della funzione di internal audit. In tal caso, potrebbe essere preferito di delegare all'esterno lo svolgimento della funzione.

Altri fattori che depongono a favore dell'esternalizzazione possono essere:

- l'assenza in azienda delle competenze necessarie all'espletamento dei compiti richiesti;
- la trasformazione di un costo fisso in variabile;
- l'assoggettamento a logiche di gruppo che prevedono la concentrazione dei compiti di revisione interna presso un soggetto specializzato.

Interessanti indicazioni possono trarsi dall'esperienza degli intermediari in valori mobiliari che per dimensioni medie ridotte e la frequente appartenenza a gruppi bancari sono prossimi agli intermediari del 107.

L'introduzione delle disposizioni in materia di controlli interni effettuata tra il 1997 e il 1998 per tali intermediari ha comportato in molti casi l'istituzione *ex novo* di una funzione di controllo interno mediante l'affidamento in *outsourcing* a consulenti esterni (soprattutto dottori commercialisti o revisori dei conti).

Tale soluzione, quando dettata dalla sola esigenza di adempiere a una prescrizione, non sempre ha prodotto i risultati attesi: la scarsa conoscenza dei processi produttivi da parte dei consulenti, l'insufficiente comprensione dei fattori di rischio cui è esposto l'intermediario, la bassa frequenza delle verifiche ispettive ha nei fatti limitato l'efficacia dell'opera di adeguamento organizzativo perseguita dall'Organo di Vigilanza. In tali situazioni, ha finito con il prevalere un approccio tipico dei controlli a norma a svantaggio delle valenze propositive che l'ordinamento, da un lato, e la scienza dell'organizzazione, dall'altro, attribuiscono alla funzione di Internal Audit.



In realtà, l'*outsourcing* della funzione non esime l'intermediario da una valutazione circa l'adeguatezza dello schema operativo adottato: essa, spetterà innanzitutto all'organo consiliare e al Collegio Sindacale.

Al Consiglio di Amministrazione è riservata la decisione sulla convenzione che regola i rapporti con l'*outsourcer*: in tale ambito andranno opportunamente definiti i compiti attribuiti, gli strumenti che il controller esterno intenderà utilizzare nell'espletamento dell'incarico (collegamento telematico agli archivi aziendali, visite ispettive in loco,....), i flussi di ritorno circa le verifiche effettuate, le modalità di gestione degli archivi di spettanza del controller (ad es. registro reclami), la possibilità di avvalersi di dipendenti dell'intermediario per la concreta realizzazione di alcuni riscontri, il compenso.

Al Collegio Sindacale, nell'ambito dei compiti di supervisione generale attribuiti dall'ordinamento, compete un giudizio circa l'efficienza e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni. L'attività del collegio deve pertanto tradursi in osservazioni e proposte ai competenti organi aziendali al fine di rimuovere le eventuali carenze riscontrate nell'espletamento della funzione di revisione interna da parte dell'*outsourcer*.



## 6. RISULTANZE DEL QUESTIONARIO ORGANIZZATIVO

Abbiamo accennato al questionario organizzativo diffuso tra gli operatori nel giugno 2000. Le risultanze dell'indagine conoscitiva confermano l'eterogeneità degli intermediari quanto a tipologie di attività, profili di rischio, livelli dimensionali, complessità dell'organizzazione.

Obiettivo della rilevazione era quello di disporre di una rappresentazione delle soluzioni organizzative adottate dagli intermediari e di individuare l'esistenza di "best practices" nei singoli comparti operativi.

1. Il quadro di insieme conferma che le società finanziarie sono caratterizzate da una forte specializzazione operativa (in linea con la natura di "società-prodotto"): le metodologie di gestione del rischio di credito diverse da quelle proprie di altre aree di affari delle banche richiedono competenze più facili da sviluppare in un organismo separato. Le strategie aziendali di tali soggetti sono prevalentemente orientate alla massimizzazione del reddito e al rafforzamento della presenza sugli specifici mercati serviti, attraverso lo sviluppo delle competenze distintive e l'offerta di prodotti innovativi ed a maggior componente di servizio. A tal fine assai rilevanti sono stati, nel biennio 1999/2000, gli investimenti in nuove tecnologie, formazione delle risorse umane e potenziamento dei processi distributivi.
2. Le società appartenenti a gruppi (bancari ma anche industriali) sovente ricorrono all'esternalizzazione di funzioni aziendali "vitali" avvalendosi per lo più di strutture della capogruppo e sviluppando sinergie con altre consorelle al fine di contenere i costi, ampliare la gamma di servizi offerti e rendere sostenibili politiche di prezzo più aggressive. Le società cd. indipendenti esternalizzano principalmente le funzioni ausiliarie e informativo-contabili.
3. L'utilizzo della rete distributiva di terzi è un fenomeno rilevante, che se da un lato consente risparmi e una maggior flessibilità nei costi amministrativi, dall'altro comporta rischi non trascurabili. Tipicamente le società di credito al consumo (anche di gruppo bancario) si affidano agli esercizi commerciali mentre le società di leasing si appoggiano agli sportelli bancari. Nel primo caso è identificabile un cd. "rischio dealer" connesso alle malversazioni che possono emergere laddove



gli esercizi commerciali convenzionati facciano figurare operazioni di finanziamento inesistenti ovvero sottoscrivano con la clientela contratti legalmente non validi; l'utilizzo del canale bancario, d'altro canto, in taluni casi può comportare l'assunzione di clientela marginale per imperizia o conflitti di interesse da parte del personale bancario addetto.

4. Il comparto delle finanziarie è caratterizzato da strutture organizzative “snelle” e orientate al mercato; ad un generalizzato presidio dei rischi tipici sovente non si affianca una percezione altrettanto marcata sul ruolo dei controlli interni come sistema integrato nella gestione aziendale. Nell'ambito dei gruppi si rileva una scarsa integrazione dei sistemi informativo/contabili, l'assenza di procedure formalizzate di coordinamento, una limitata integrazione delle procedure per la misurazione e il controllo dei rischi.
5. Non sempre nelle società cd. “indipendenti” è prevista una autonoma funzione di revisione interna e, nei casi in cui è presente, risulta spesso essere di recente costituzione e non è sempre dotata dei necessari poteri di autonomia e indipendenza. Nei gruppi (bancari o industriali) l'Internal Auditing è più spesso affidata a unità della capogruppo e, in taluni casi (ad es. nel factoring) a società esterne specializzate. Nei gruppi non bancari (specie industriali ed esteri) sussiste l'esigenza di contemperare le esigenze di reporting per la casa madre rispetto alle informazioni più prettamente di vigilanza.

Delle specificità del sistema e della sua articolazione si terrà conto nell'emanare le istruzioni di vigilanza in materia di organizzazione e controlli interni degli intermediari dell'elenco speciale.

La consapevolezza del diverso grado di complessità organizzativa tra gli operatori, segnala la difficoltà dell'opera di adeguamento ai richiamati principi in materia di controlli interni. Occorre innanzitutto che si diffonda e si radichi la convinzione della loro utilità.

L'obiettivo di questa riflessione è proprio quello di condividere con voi l'esperienza della Vigilanza che ravvisa nell'inadeguatezza degli assetti organizzativi e delle procedure di controllo uno dei principali fattori di criticità delle situazioni aziendali.

Il confronto che si svilupperà su questi temi contribuirà alla puntuale definizione delle emanande Istruzioni che aspirano ad essere espresso-



ne delle best practices in materia di organizzazione e non ostacoli all'operatività corrente.

Siamo convinti, che la loro emanazione ed applicazione rappresenterà, in questo senso, un momento forte di crescita del sistema, un salto di qualità per gli intermediari e nel modo stesso di condurre l'azione di Vigilanza.

