

Controlli interni per il risk management

L'Assonime propone che l'auditing sia affidato al comitato per il controllo interno, previsto dal codice di autodisciplina delle società quotate, dotato di soli poteri consultivi e formato da amministratori senza deleghe



di Raffaele Marcello
e Giulio D'Agostino

Maggiore coordinamento sulla responsabilità amministrativa per gli atti illeciti. Non esiste ancora, infatti, un modello ben definito di risk management, come sottolineato anche dalle varie associazioni di categoria. Una soluzione potrebbe essere quella di utilizzare le procedure interne di controllo per individuare le aree di rischio dei dirigenti e degli organi di governo, in modo tale da esimerli dalla responsabilità.

Il **decreto legislativo n. 231/2001**, che ha introdotto la responsabilità amministrativa degli enti per atti illeciti, ha previsto, che gli stessi non sono chiamati a rispondere se provano di avere adottato modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei alla prevenzione. La norma si limita a definire solo alcuni tratti essenziali, pertanto per identificare le caratteristiche del modello, sono stati, da più parti¹⁾, richiamati i criteri standard che connotano un adeguato sistema di audit, attribuendo

al processo di controllo interno l'obiettivo di fornire una ragionevole garanzia in relazione al conseguimento di alcuni obiettivi essenziali.

■ Il modello esimente dal rischio

Le fonti di riferimento a cui ispirarsi per la costruzione di un efficace modello organizzativo sono da ricercare nella dottrina nazionale in tema di controllo interno²⁾, oltre che alle best practice internazionali, riguardanti soprattutto i Compliance program di matrice sta-

¹⁾ Vedi: *Responsabilità amministrativa delle società: modelli organizzativi di prevenzione e controllo*, Position Paper AIIA, ottobre, 2001, p. 1-3; *Confindustria, Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex dlgs n. 231*, febbraio, 2002, p. 6; *Abi, Linee guida dell'Associazione Bancaria Italiana per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità amministrativa delle banche (dlgs n. 231)*, marzo, 2002, p. 10; *Ania, Guida per il settore assicurativo ex art. 6, comma 3, dlgs. n. 231, responsabilità amministrativa delle imprese di assicurazione*, novembre, 2002.

²⁾ Tra gli altri si segnala G. Bruno, *Responsabilità amministrativa degli enti (dlgs n. 231/2001): «Massima effettività» del modello e ruoli di controllo*, in *Il Controllo Legale dei Conti*, Milano, anno VII, fasc. I, p. 15-35; A. Stesuri, *La riforma del diritto societario e sanzioni amministrative in capo ad amministratori e manager*, in *Revisione Contabile*, Milano, n. 46, p. 15-31; A. Saponaro, *Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, in *Contabilità Finanza e Controllo*, Milano, 8/09/02, p. 848-854; M. Terlizzi, *Quantificare i rischi operativi: missione impossibile?*, in *Amministrazione & Finanza*, Milano, n. 13/2002, p. 31-38; M. Arcò, *Responsabilità degli amministratori: assicurazioni D & O*, in *Amministrazione & Finanza*, Milano, n. 13/2002, p. 45-51; A. Iorio, *Le responsabilità delle società e degli enti*, in *Corriere Tributario*, Milano, n. 5/2002, p. 394-399; R. Marcello, *Responsabilità dell'impresa, arrivano i primi modelli di risk management*, in *Italia Oggi*, del 2/10/02 p. 51.

Il modello del legislatore

Elementi strutturali di un idoneo modello di organizzazione forniti dal Legislatore (articolo 6, comma 2)

1. Individuazione delle aree di "attività a rischio".
2. Programmazione di protocolli di formazione e attuazione delle procedure per la prevenzione dei reati.
3. Monitoraggio dell'attività di gestione delle risorse finanziarie.
4. Obblighi di informazione all'organo di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del modello.

Il modello così creato deve essere «adottato ed efficacemente attuato» (articolo 7, comma 2). L'efficacia si realizza quando sono previste ed effettuate verifiche periodiche e, quando in presenza di variazioni rilevanti della struttura aziendale, sia nell'organizzazione sia nell'attività, ovvero in caso di violazione delle prescrizioni, si proceda a modifiche e aggiornamenti del modello in essere (articolo 7, comma 4).

tunitense³⁾, integrate opportunamente dalle indicazioni complementari presenti nelle linee guida predisposte dalle associazioni di categoria (Confindustria, Abi, Ania, Assonime), in modo da adattare tali modelli alle specificità di settore.

I meccanismi di controllo interno, finalizzati al presidio di ambiti critici, come la prevenzione di gravi reati, debbono essere concepiti con criteri rigorosi. Necessita, pertanto, la presenza di un disegno architettonico coerente, affinché si abbia un'attuazione efficace del modello, poiché, laddove lo stesso non fosse adeguatamente strutturato, esso sarebbe giudicato non idoneo a fornire le condizioni necessarie per l'esclusione della responsabilità o per una sua attenuazione.

Il modello per essere davvero efficace dovrà, prima di tutto, risultare in linea con la visione

corrente del processo di controllo interno con la conseguenza che bisognerà evitare di ancorarlo a direttive limitate o a statici processi procedurali e ispettivi, privilegiando, di contro, l'elemento personale. La piena efficacia, quindi, sarà subordinata, alla presenza di requisiti per così dire ambientali (quali, per esempio, l'orientamento etico e la motivazione dei dirigenti e del personale) e dipenderà, anche, dall'apertura dei canali di comunicazione e dalla qualità e tempestività delle informazioni disponibili.

Soltanto il mix di tutti questi elementi renderà attuabile una puntuale identificazione e una correlata mitigazione del rischio, attraverso controlli di efficacia e di efficienza, saldamente calati nelle attività operative e in sintonia con una moderna visione del processo di controllo interno.

Evitando, per quanto possibile, la creazione di un sistema organizzativo e procedurale che sia semplicemente finalizzato, seppure in maniera efficace, alla prevenzione dei reati.

Il modello esimente ideale, pertanto, dovrà:

- individuare ed esaltare un idoneo codice di comportamento aziendale, analizzandone singolarmente le regole e dedicando a ognuna di esse una equilibrata valutazione del grado di difficoltà che presenta l'efficace attuazione di ciascuna;

- esaminare propositivamente le risposte organizzative e procedurali già definite come risposta ad altre prescrizioni normative similari (Antiriciclaggio ed Antitrust) per ricondurle entro la logica comune dell'approccio di Compliance⁴⁾.

Da un punto di vista strutturale, va evidenziato che il tentativo di costruire un modello particolarmente solido, tendente, quindi, ad andare oltre la «ragionevole sicurezza», fornita dal processo di controllo interno, si traduce nell'individuazione di iniziative che siano atte a superare i limiti insiti nello stesso processo di controllo interno e derivanti di sovente da:

- errori di giudizio e disfunzioni, superabili con la predisposizione di procedure chiare e dettagliate, con iniziative di formazione e di supporto consultivo (help line), con forme di monitoraggio continuo (hot line in-

³ Recentemente, *Corporate Compliance Programs - Leading Practices Survey*, Ernst & Young, agosto, 2001. A beneficio della sinteticità si consulti, *1997 Federal Sentencing Guidelines (Fsg) manual, cap. 8 Sentencing of organizations*, p. 381-382, sito, il quale fornisce, in sette punti, i requisiti minimi per la creazione di un incisivo modello.

⁴ I richiamati «Compliance program» rappresentano strumenti di autodisciplina dei processi decisionali e di controllo, in forma di raccolte di regole che esprimono un «dover essere» valutato legalmente come conforme alla legge e idoneo a garantire la correttezza del sistema. Tuttavia, la logica della definizione di una «legalità preventiva» mostra limiti e controindicazioni che ne impongono un accorto impiego, anche in considerazione che tali strumenti, di stampo nordamericano, sono il portato di una cultura economico-giuridica diversa, caratterizzata da un sistema di «civil law» e da una realtà economica ancora incompiuta.

REVISIONE E CONTROLLO

clusa) e attraverso verifiche ispettive frequenti;

- deroghe dei dirigenti (management override), che, nell'ambito della normativa esaminata, assumono una particolare valenza e centralità, dal momento che se il modello organizzativo non si rivelasse in grado di risolvere tale problematica, risulterebbe compromessa, in maniera irrimediabile, la sua complessiva tenuta. Tutti gli altri elementi della struttura rischierebbero di tramutarsi, di conseguenza, in costosi burocratismi, privi di qualunque reale valore e utilità pratica;
- collusione, fenomeno riducibile attraverso l'inserimento di previsioni procedurali che richiedano l'intervento di un numero anche «irragionevolmente» alto di responsabili nell'iter operativo delle aree a rischio;
- rapporto costi-benefici, collegato esclusivamente a scelte etiche, connesse con la identità stessa, l'immagine e la reputazione dell'ente. Necessita, quindi, un'opportuna riflessione in base alle specifiche esigenze di ogni attività, su quali potrebbero essere gli aspetti maggiormente critici e le iniziative più idonee onde ridurre l'impatto negativo dei limiti sopra richiamati, atteso che lo stesso legislatore ha rilevato l'esigenza di un modello organizzativo, caratterizzato dalla massima effettività.

³ Organo istituzionale della vigilanza nel sistema societario è il collegio sindacale; tuttavia la riforma del diritto societario affianca al sistema tradizionale due possibili modelli di organizzazione amministrativa: monistico e dualistico. Il primo prevede che il consiglio di amministrazione deleghi un comitato al suo interno per lo svolgimento delle funzioni di controllo e di vigilanza previste dal codice civile per il collegio sindacale. Diversamente il modello dualistico prevede la presenza di due organi, il consiglio di amministrazione e il consiglio di sorveglianza, ai quali sono demandate rispettivamente le funzioni di amministrazione e quelle di controllo. In assenza di indicazioni precise da parte del legislatore rimane ancora incerta la possibilità di attribuire le funzioni di vigilanza (ex articolo 6) agli organi societari previsti dalla legge.

La proposta Assonime

La proposta Assonime per la funzione di vigilanza

1. Utilizzo, ove esistente, della funzione di Internal Auditing, che per le sue caratteristiche ben si presta a essere impiegata per le finalità perseguite dal decreto.
2. Creazione di un organismo che ricalchi il Compliance Officer statunitense, i cui componenti siano individuati tra i responsabili di funzioni aziendali già esistenti (legali, contabili e giuslavoristi), eventualmente integrati con esperti esterni.
3. Ricorso al comitato per il controllo interno, previsto dal codice di autodisciplina delle società quotate, dotato di soli poteri propositivi e consultivi e formato da amministratori senza deleghe.

I principali preparers del nostro paese nei propri documenti analizzano, con esito negativo, la possibilità che la funzione di sorveglianza venga svolta dal consiglio di amministrazione o dal collegio sindacale, ritenendo gli stessi referenti istituzionali dell'organismo di vigilanza e pertanto non abilitati a svolgere le funzioni di quest'ultimo. Arriva pertanto alla conclusione che l'organismo di vigilanza debba essere previsto «ad hoc» dall'azienda proprio in virtù del principio di autonomia sancito dalla legge (articolo 6, comma 1).

■ L'organismo preposto alla vigilanza

Le prescrizioni normative (art. 6 del **dlgs 231/2001**) demandano all'organismo dell'ente, dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, «il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli» e «di curare il loro aggiornamento», secondo criteri di eticità, indipendenza, autorevolezza e solidità³.

Tali caratteristiche devono risaltare marcatamente garantendo la netta separazione della «volontà sociale» dai comportamenti di chi ricopre posizioni verticistiche nella stessa organizzazione.

Considerata la delicatezza e

l'importanza di tali funzioni, è richiesto che i contenuti della delega attribuita alla funzione preposta alla vigilanza siano deliberati dal consiglio d'amministrazione, al quale l'organismo dovrà riferire. Risulta così determinante, ai fini della tenuta del modello, la formazione di un comitato in seno al consiglio d'amministrazione, nel quale prevedere figure di consiglieri indipendenti che sappiano svolgere un ruolo attivo e incisivo, in linea con indicazioni reiterate delle best practice internazionali di Corporate governance.

È evidente che la creazione di un modello esimente risulta facilitata laddove è presente un'identità aziendale caratterizzata da elementi distintivi, coerenti e durevoli, tesi a separare la volontà

sociale dal vertice esecutivo.

Il consiglio, di conseguenza, diventa interprete e custode di un orientamento etico complessivo, espresso in un codice di comportamento, destinato a manifestarsi, in una progressione naturale e coerente, anche sulle tematiche di sviluppo sostenibile e di bilancio sociale. Sono queste, quindi, le condizioni indispensabili affinché possa riscontrarsi un assetto organizzativo e di governance che separa, efficacemente, la volontà dell'ente da quella di coloro che agiscono come suoi rappresentanti, giustificando, in tal modo, l'esenzione dalla responsabilità.

Solo la sussistenza di tali elementi, traducibile in un dialogo, diretto e sistematico, tra un comitato di consiglieri indipendenti e la funzione preposta alla vigilanza, comporta la piena attuazione del modello ipotizzato, garantendo così il rispetto delle regole stabilite alle quali, naturalmente, risulteranno sottoposti anche gli organi di governo.

In altri termini, si richiede al modello esimente una particolare solidità, che possa contrastare efficacemente la «deroga del management», principale limite insito nel processo di controllo interno. È questo, infatti, il tema centrale con il quale si cimenta, sinora con scarsi successi, il movimento internazionale di Corporate governance, considerata la recente estensione della responsabilità amministrativa, e del modello esimente, anche ai reati di falso in bilancio.

Le considerazioni svolte, nonostante la norma ne contenga specifica previsione, possono creare dubbi sulla reale utilità della costruzione di un modello esimente quando le soglie dimensionali (o altre circostanze specifiche) non consentano una efficace separazione tra la vo-

lontà dell'ente e quella di coloro che agiscono in posizione apicale, al suo interno.

■ La funzione Compliance

Per ricoprire il critico ruolo della vigilanza sul rispetto di norme e regolamenti, si sono andate distintamente delineando, in ambito internazionale, una funzione Compliance e una figura di Compliance officer.

Una prassi oramai consolidata descrive la connotazione della funzione Compliance, rilevando valutazioni tese a legare tale funzione alle esigenze di natura etica poste dalla letteratura sul controllo interno e sui codici di comportamento. Questi raccomandano, la necessità che la funzione preposta alla vigilanza abbia a riferire, con regolarità, al consiglio di amministrazione. La funzione infatti, deve essere collocata a un livello gerarchico elevato, in modo da poter garantire che gli aspetti problematici emergenti siano affrontati con autorevolezza e le azioni correttive siano tempestivamente assunte. L'organizzazione deve dimostrare di attribuire al programma di Compliance l'importanza centrale che gli compete e, coerentemente, prevedere che tutti gli aspetti problematici rilevanti siano indirizzati al suo più alto livello. Il Compliance officer dovrà, quindi, incontrare frequentemente il capo dell'esecutivo, mantenere una agenda degli incontri, documentare gli argomenti trattati.

L'efficacia operativa della vigilanza esercitata è garantita nel momento in cui sulla funzione convergono compiti di natura consultiva e di monitoraggio, oltre che ispettivi.

Di conseguenza la funzione dovrebbe avere il compito di

coordinare e curare direttamente le iniziative di diffusione, condivisione e formazione, relative ai diversi temi trattati dal codice di comportamento, con l'obiettivo primario di trasmettere l'orientamento etico dell'organizzazione, assicurando, principalmente, la condivisione dello spirito delle norme del codice da parte di tutto il personale (a iniziare dal management), fornendo regole precise e competenze adeguate al personale, e illustrando, con esemplificazioni specifiche, distinte secondo le diverse attività svolte, le implicazioni della regola nella concreta operatività di ciascuno.

La funzione Compliance deve, inoltre, «restare a disposizione», di ciascuno, per illustrare, riprendere e approfondire, in ogni momento, a richiesta del singolo, i temi già trattati. Essa dovrà dare risposte a fronte di incertezze interpretative e dilemmi, gestendo una help line consultiva sui diversi temi del codice, tra cui notevole importanza assume la partecipazione ai gruppi di progetto, che studiano l'introduzione di nuovi prodotti, sistemi e procedure, allo scopo di consigliare, per tempo, le strategie da realizzare per assicurare la Compliance. La funzione dovrà inoltre partecipare, con le altre entità organizzative coinvolte, all'esame delle implicazioni conseguenti dall'introduzione di nuove norme e regole interne.

La previsione di adeguati flussi informativi che agevolino il monitoraggio continuo sui diversi temi coperti da meccanismi di Compliance diventa essenziale. A tal fine le procedure interne dovranno prospettare una tempestiva informativa circa le iniziative aziendali, contemplando, inoltre, una segnalazione immediata, da parte delle direzioni, al verificarsi di anomalie o violazioni da parte

REVISIONE E CONTROLLO

di un'autorità di controllo.

Per quanto riguarda la hot line (a disposizione di tutto il personale come alternativa al canale gerarchico), di cui ci si potrà avvalere per riferire casi di sospetta violazione delle regole, anch'essa dovrà far capo, necessariamente, alla funzione Compliance, che dovrà coordinare e pianificare le verifiche volte ad accertare il rispetto delle regole, vagliandone gli esiti e riferendo in merito alle stesse, oltre che fungere da interlocutore delle autorità di controllo.

■ *L'orientamento etico*

Da quanto delineato emerge il profilo di una funzione d'impresa nuova con distinti poteri, responsabilità e compiti, caratterizzata da un marcato orientamento etico, tendente, innanzitutto, a una condivisione profonda delle regole del codice di comportamento aziendale.

Ne consegue che la mission affidata alla funzione Compliance, almeno all'interno delle organizzazioni di grandi dimensioni, è rappresentata dall'obiettivo di rafforzare l'orientamento etico, e trova conferma anche nelle raccomandazioni espresse, dal movimento internazionale di Corporate governance⁶⁾.

In ogni caso, le finalità assegnate alla funzione si prospettano scomode, anche per le entità più moderne, dal momento che la prospettiva etica, in più di un'occasione, viene percepita come un impedimento e può tramutarsi in un intralcio, che talvolta compromette il conseguimento degli

obiettivi di business⁷⁾.

Per queste ragioni la strada della Compliance può rivelarsi disagevole e dannosa, in quanto può porre l'ente che la persegue in condizione di svantaggio competitivo rispetto a concorrenti meno rispettosi delle regole o che abbiano adottato standard di comportamento meno impegnativi.

È, quindi, essenziale che la funzione Compliance goda di un sostegno costante del vertice esecutivo, teso a dimostrarne un'importanza almeno pari agli obiettivi di risultato in circostanze e momenti diversi della vita aziendale. Ciò è necessario allo scopo di vincere la diffidenza e lo scetticismo con cui potrebbe essere accolto l'operato della funzione, che sovente rischia di essere percepita come una procedura dedicata alla cura di adempimenti formali di natura burocratica, rivolti a finalità prettamente difensive.

■ *I rapporti con l'audit interno*

Per quanto sinora esposto, è evidente che affinché la funzione Compliance conservi una sua autonoma fisionomia, è necessaria una netta separazione di quelle che sono le aree funzionali aziendali (Legale e Societario), le quali, in conformità all'applicazione tecnico-giuridica della norma, potranno trarre indicazioni improntate a una logica minimalista e difensiva.

Il comune riferimento etico e la cultura del controllo avvicina, invece, la funzione Com-

pliance all'Internal auditing, favorendone l'integrazione all'interno del processo di revisione fino a che la stessa ne costituisca un'articolazione potenziata.

La ricerca di un modello esimente, che presenta requisiti di eticità, indipendenza, autorevolezza e solidità, potrebbe costituire l'occasione per riesaminare le condizioni di efficacia della funzione di audit rendendola idonea all'azione di vigilanza.

L'insieme di competenze reperibili in un sistema procedurale di revisione interna in materia di organizzazione e di processi aziendali e di tecniche di verifica ispettiva, potrà dotare la funzione Compliance di quel bagaglio di esperienze che va oltre la conoscenza delle principali norme che disciplinano il settore di appartenenza, e pertanto assicurare l'efficienza e l'efficacia non solo dei controlli ma anche delle attività operative aziendali⁸⁾.

L'auspicata integrazione è destinata ad ampliarsi anche per effetto delle richieste avanzate dagli stakeholder normativi e di mercato, i quali reclamano sempre più insistentemente il vaglio indipendente di criteri di risk management e di controllo⁹⁾.

È opportuno comunque favorire il coordinamento tra le varie funzioni, che rischiano altrimenti di divergere, cercando di conciliare efficacemente, all'interno delle procedure di audit, l'esigenza dello sviluppo di articolazioni e competenze specialistiche con quella di mantenere una visione globale del controllo interno.

Il processo di definizione di criteri coerenti e condivisi di

⁶⁾ L'esigenza, in verità, era stata già avvertita, come rilevante e attuale, dai vertici esecutivi dei grandi gruppi, partecipanti al progetto Corporate governance per l'Italia.

⁷⁾ Il rispetto dei riferimenti etici e delle regole di Compliance, può, in effetti, tradursi, in un reale ostacolo alla stipulazione di alcuni contratti a cui poi si aggiunge lo specifico e non trascurabile costo dello svolgimento di tali attività.

⁸⁾ A proposito di tali attività, è opportuno evidenziare il ricorso da parte delle più evolute realtà aziendali a strumenti di «security» o di «forensic account», quali la «business intelligence».

⁹⁾ In Canada, per esempio, i criteri di controllo interno del settore finanziario sono regolati, in dettaglio, dalle autorità di controllo, pertanto tutta la tematica relativa al controllo interno è ricondotta nell'ambito della «Regulatory compliance».

reporting e di una conseguente assurance, interna ed esterna, risponde all'obiettivo, ormai ineludibile, di superare un «gap di credibilità» che rischia, altrimenti, di corrodere, in maniera irrimediabile, l'intero sistema.

Per tali considerazioni, la funzione Compliance potrebbe, opportunamente, posizionarsi assieme alla funzione di audit interno «tradizionale» a quella di «risk management», e ad altre funzioni di assurance interna, sotto la direzione di un responsabile unico, nel quale identificare la figura emergente del chief risk officer/chief governance officer¹⁰.

■ Conclusioni

Abbiamo evidenziato, in definitiva, come tutti i requisiti essenziali che connotano un modello esimente possono essere

rinvenuti, in sintonia alle disposizioni del legislatore, nell'ambito del processo di controllo interno, oggi dominante.

La costruzione di un modello secondo criteri alternativi appare, di contro, poco razionale e antieconomica, oltre che rappresentare un'operazione alquanto intempestiva, perché attuata proprio mentre si realizza una convergenza verso una concezione univoca di Internal auditing, condivisa sia in Italia sia all'estero.

Andrà pertanto favorita la creazione di un rapporto diretto tra comitato di audit e funzione di audit interno, di modo che la vigilanza sul modello potrà essere esercitata nella maniera più efficace ed efficiente. Solo consolidando e rafforzando entrambi gli organismi, potrà realizzarsi un'applicazione del modello in linea con le raccomandazioni pro-

poste dal movimento internazionale di Corporate governance.

Soluzioni alternative, per quanto non preferibili, attribuiscono la vigilanza sul modello a una funzione Compliance separata, la quale avrebbe come interlocutore un comitato consultivo del consiglio, specificamente dedicato al governo d'impresa, oppure suggeriscono l'istituzione di un comitato apposito o il conferimento di un mandato specifico di vigilanza a consiglieri non esecutivi.

Tali proposte rendono inutilmente complicato, e conseguentemente meno comprensibile e comparabile, l'assetto di controllo interno e di governance, tanto da creare commistioni di ruoli che espongono la realtà aziendale a forti rischi d'inefficienza e burocratismo, allontanando i modelli dai migliori riferimenti internazionali.

¹⁰ Quest'ultima analisi consente di comprendere meglio come la funzione di «Internal auditing», se ben posizionata e dotata di risorse adeguate, sia idonea a fungere da organismo ex dlgs n.231/2001. Peraltro, nei casi in cui si richiedano a questa funzione attività che necessitano di specializzazione, nulla vieta a che a essa si affianchino consulenti esterni ai quali delegare circoscritti ambiti di indagine.