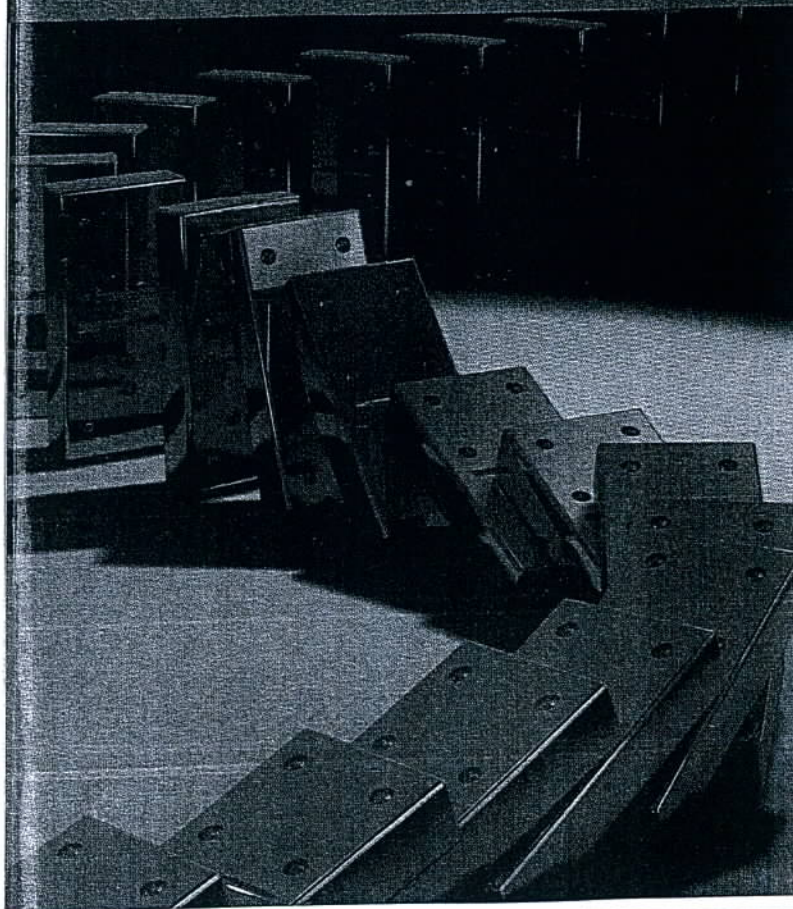


la crisi dei controlli **imprese e istituzioni** **a confronto**



a cura di
Gianfranco
Rebora

PEARSON
Education

Il volume è pubblicato grazie al cofinanziamento MIUR 2004 assegnato alle unità di ricerca dell'Università Carlo Cattaneo (prot. n. 2004137912_001), dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (prot. n. 2004137912_002), dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale «Amedeo Avogadro» (prot. 2004137912_004), dell'Università degli studi di Udine (prot. 2004137912_005), dell'Università degli Studi Milano Bicocca (prot. n. 2004137912_006 e prot. n. 2004137912_007) e ai contributi delle stesse Università.

Le attività di ricerca svolte dall'Università Carlo Cattaneo - LIUC si sono valse anche del contributo finanziario della Fondazione Cariplo.

La crisi dei controlli

Imprese e istituzioni a confronto

a cura di Gianfranco Rebora



© 2007 Pearson Paravia Bruno Mondadori S.p.A.

Le informazioni contenute in questo libro sono state verificate e documentate con la massima cura possibile. Nessuna responsabilità derivante dal loro utilizzo potrà venire imputata all'Autore, a Pearson Paravia Bruno Mondadori o a ogni persona e società coinvolta nella creazione, produzione e distribuzione di questo libro.

I diritti di riproduzione e di memorizzazione elettronica totale e parziale con qualsiasi mezzo, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, sono riservati per tutti i paesi.

LA FOTOCOPIATURA DEI LIBRI È UN REATO.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

Realizzazione editoriale: Cromographic S.r.l. - Milano

Grafica di copertina: Claudia Gigliotti

Stampa: Tip.Le.Co. - S. Bonico di Piacenza (PC)

Tutti i marchi citati nel testo sono di proprietà dei loro detentori.

978-88-7192-298-0

Printed in Italy

1ª edizione: novembre 2007

Indice

Presentazione	VIII
(di Gianfranco Rebora)	
Capitolo 1 (di Gianfranco Rebora)	1
Lo sfondo concettuale e teorico della ricerca	
Introduzione	1
1.1 Una domanda di fondo: perché i controlli falliscono?	2
1.2 Cosa rispondono l'analisi storica e la creatività letteraria e artistica	5
1.3 Cosa risponde la ricerca economica e sociale: la base di partenza scientifica della ricerca	8
Capitolo 2 (di Gianfranco Rebora)	15
Una traccia per l'analisi dei sistemi di controllo in diversi contesti aziendali	
2.1 Ambito della ricerca e definizione di massima dei controlli oggetto di studio	15
2.2 Il modello di analisi proposto	16
Capitolo 3 (di Gianfranco Rebora)	23
I fattori all'origine della crisi dei controlli: i contributi degli studi recenti	
3.1 L'analisi della letteratura internazionale sui controlli nelle aziende pubbliche e private	23

3.2	I fattori critici all'origine del fallimento dei sistemi di controllo.....	25
3.3	Gli aspetti tecnici delle attività di controllo	25
3.4	Le caratteristiche individuali dei controllori	27
3.5	L'organizzazione e le politiche del personale di auditing.....	28
3.6	I sistemi di governance delle aziende sottoposte a controllo.....	29
3.7	Le connessioni improprie o perverse di interessi.....	31
3.8	I fattori di sistema e le politiche pubbliche	32
3.9	Le ricerche sulle amministrazioni pubbliche	33
3.10	Le relazioni tra i distinti fattori considerati e la visione diacronica.....	34
Capitolo 4 (di Gianfranco Rebora).....		37
Uno strumento di indagine per il confronto intersettoriale		
4.1	La struttura del questionario di indagine intersettoriale	37
4.2	Alcuni aspetti problematici	40
Capitolo 5 (di Fabio Corno, Silvia Fossati, Giovanni Ghelfi, Giuliano Gini, Laura Luoni, Laura Mariani, Patrizia Tettamanzi).....		43
I fattori di crisi dei controlli nelle società quotate		
Introduzione		43
5.1	Le attività di controllo nelle società quotate	44
5.1.1	Le attività di controllo nelle società quotate	44
5.2	Il collegio sindacale.....	50
5.2.1	L'evoluzione delle prassi e della normativa.....	51
5.2.2	I metodi utilizzati.....	52
5.2.3	Gli organi di controllo	59
5.2.4	I modi di utilizzo del controllo	61
5.2.5	L'impatto dell'attività di controllo	62
5.3	I revisori contabili	62
5.3.1	L'idea di controllo	62
5.3.2	I metodi utilizzati.....	64
5.3.3	Gli organi preposti al controllo.....	67
5.3.4	I modi di utilizzo del controllo	70
5.3.5	L'impatto dell'attività di controllo	71
5.4	La funzione <i>Internal Auditing</i>	72
5.4.1	L'idea di controllo	72
5.4.2	I metodi utilizzati	73
5.4.3	Gli organi preposti al controllo	78
5.4.4	I modi di utilizzo del controllo	79
5.4.5	L'impatto delle attività di controllo	80

5.5 Il tema dei controlli e della loro crisi nella letteratura più recente	81
5.6 I risultati del questionario	87
5.6.1 Il questionario intersettoriale per i controllori delle società quotate	87
5.7 I sindaci	87
5.7.1 Il campione selezionato	87
5.7.2 L'analisi dei dati	88
5.7.3 Lettura trasversale dei risultati emersi	95
5.8 I revisori	97
5.8.1 Il campione selezionato	97
5.8.2 L'analisi dei dati	99
5.8.3 La lettura trasversale dei risultati emersi	106
5.9 Gli Internal Auditor	108
5.9.1 Il campione selezionato	108
5.9.2 L'analisi dei dati	108
5.9.3 Lettura trasversale dei risultati emersi	119
5.10 Il confronto dei risultati dei questionari somministrati ai tre gruppi di controllori	120
5.11 Ulteriori considerazioni alla luce dei questionari somministrati ai CFO	133
5.12 I risultati emersi da approfondimenti specifici	138
5.12.1 Il collegio sindacale e l'attività di controllo amministrativo	138
5.13 I revisori e il controllo contabile	141
5.14 L'attività di Internal Auditing	143
Conclusioni	147

Capitolo 6 (di Maurizio Comoli, Francesco Bavagnoli, Lorenzo Gelmini, Chiara Grechi, Patrizia Riva)	151
--	-----

I fattori di crisi dei controlli nelle aziende di credito

Premessa	151
6.1 Le attività di controllo nel settore delle aziende di credito	152
6.1.1 Il quadro di riferimento rilevante per il settore	153
6.1.2 Il concetto di controllo	155
6.1.3 I metodi utilizzati	156
6.1.4 Gli organi incaricati del controllo	158
6.1.5 Le modalità di utilizzazione dei controlli	161
6.1.6 L'impatto delle attività di controllo	161
6.1.7 Possibili casi di disfunzione dei controlli interni tratti dall'esperienza delle autorità di vigilanza	162
6.1.8 Il tema dei controlli e della loro crisi nella letteratura più recente	164
6.2 I risultati emersi dall'indagine intersettoriale	169

6.2.1 Metodo di ricerca e campione	169
6.2.2 Struttura del questionario.....	171
6.2.3 Analisi dei risultati ottenuti mediante l'inchiesta con questionario	171
6.3 Risultati emersi dagli approfondimenti specifici	204
6.3.1 Metodo di ricerca e campione	204
6.3.2 Schema logico delle interviste dirette.....	205
6.3.3 Analisi dei risultati ottenuti mediante le interviste dirette	205
6.4 Conclusioni e proposte di miglioramento	213
Capitolo 7 (di Alessandro Lombrano).....	217
I fattori di crisi dei controlli nelle imprese pubbliche locali	
7.1 L'attività di controllo nei servizi pubblici locali.....	217
7.1.1 I controlli esterni sul ciclo idrico integrato	218
7.1.2 I controlli esterni sul trasporto pubblico locale.....	226
7.1.3 I controlli esterni sui servizi di igiene urbana	233
7.2 I risultati emersi dalla somministrazione del questionario intersettoriale	244
7.2.1 I risultati della ricerca empirica	246
7.3 Alcuni approfondimenti specifici	250
7.3.1 I rischi di fallimento dei controlli del settore idrico integrato	251
7.3.2 I rischi di fallimento dei controlli nel Trasporto Pubblico Locale	258
7.3.3 I rischi di fallimento dei controlli del ciclo integrato dei rifiuti	266
7.4 Considerazioni conclusive, indicazioni e prospettive.....	272
7.4.1 Servizio idrico integrato	272
7.4.2 Trasporto Pubblico Locale.....	275
7.4.3 Ciclo integrato dei rifiuti	276
Capitolo 8 (di Matteo Turri)	279
I fattori di crisi dei controlli nelle università	
Introduzione	279
8.1 Attività di controllo nel settore delle università.....	279
8.1.1 Ambiti istituzionali e attori della valutazione	279
8.1.2 L'applicazione di un modello di analisi	283
8.2 I risultati emersi dalla somministrazione del questionario intersettoriale	293
8.2.1 Le risposte al questionario intersettoriale.....	293
8.2.2 Lettura trasversale dei risultati emersi dalla somministrazione del questionario	301
8.2.3 Alcune tendenze generali	303
8.3 Risultati emersi dallo svolgimento di approfondimenti specifici	305
8.3.1 Analisi svolta	305

8.3.2 Il punto di vista degli esperti sulle aree critiche	312
8.4 Conclusioni e proposte di miglioramento	316
Capitolo 9 (di Raffaella Dall'Anese, Monica Giani e Renato Ruffini)	325
I fattori di crisi dei controlli negli enti locali	
9.1 Attività di controllo nel settore degli enti locali	325
9.1.1 Il sistema dei controlli negli enti locali	325
9.1.2 Evoluzione normativa del sistema dei controlli	326
9.1.3 Collegio dei Revisori	329
9.1.4 <i>Internal Audit</i>	334
9.1.5 Corte dei Conti	339
9.1.6 Ministero dell'interno	343
9.1.7 Ministero dell'Economia e delle Finanze	344
9.1.8 L'applicazione di un modello di analisi	345
9.2 I risultati emersi dalla somministrazione del questionario intersettoriale	347
9.2.1 Campionamento e percentuale di risposta	347
9.2.2 La sezione A del questionario: aspetti comportanti problemi per l'efficacia delle attività	348
9.2.3 La sezione B del questionario: fattori critici per l'efficacia delle attività di controllo	349
9.2.4 La sezione C del questionario: gli interventi migliorativi	355
9.2.5 La lettura trasversale dei risultati emersi dalla somministrazione del questionario	359
9.3 I risultati emersi dallo svolgimento di approfondimenti specifici	362
9.3.1 Premessa metodologica	362
9.3.2 Il nodo principale: l'autonomia costituzionale	362
9.3.3 Il caso del controllo degli enti locali alla partecipazione agli equilibri della finanza pubblica (i controlli sui contratti collettivi, sui costi del personale, sul rispetto del patto di stabilità, ecc.)	368
9.4 Conclusioni e proposte di miglioramento	372
9.4.1 I fattori di criticità del sistema dei controlli negli enti locali	372
9.4.2 Proposte di miglioramento	374
Capitolo 10 (di Matteo Turri)	377
I fattori di crisi dei controlli nei ministeri	
Introduzione	377
10.1 Attività di controllo nel settore dei ministeri	378
10.1.1 L'applicazione del modello di analisi	378
10.2 I risultati emersi dalla somministrazione del questionario	

intersettoriale	389
10.3 I risultati emersi dallo svolgimento di approfondimenti specifici	393
10.3.1 Analisi svolta	393
10.3.2 Il punto di vista degli esperti sull'esperienza italiana di valutazione dei ministeri	393
10.3.3 Il punto di vista degli esperti sulle aree critiche.....	400
10.4 Conclusioni e proposte di miglioramento	407
10.4.1 Rompere l'esclusività del legame tra programmazione e valutazione	408
10.4.2 Inserire elementi di maggiore autorevolezza e autonomia	409
10.4.3 Superare l'uniformità metodologica	410
10.4.4 Maggiore Trasparenza.....	411
10.4.5 Sinergia tra i controlli	412
10.4.6 Rivedere le funzioni del CTS	413
Capitolo 11 (di Dario Cavenago e Laura Mariani)	415
I fattori di crisi dei controlli nelle Aziende Non Profit (ANP)	
11.1 La dimensione economico-aziendale delle ANP	415
11.2 La disciplina italiana delle ANP	420
11.2.1 Definizione della forma giuridica: la normativa civilistica.....	421
11.2.2 Definizione delle attività: le leggi speciali	422
11.3 Il sistema di controllo nelle ANP	426
11.3.1 L'idea di controllo	432
11.3.2 I metodi e logiche del controllo	433
11.3.3 Gli organi	438
11.3.4 L'utilizzo dei controlli.....	440
11.4 L'impatto dei sistemi di controllo sulla struttura organizzativa delle ANP: stato dell'arte	441
11.4.1 Il controllo sull'azienda: analisi su campo mediante questionario intersettoriale.....	442
11.4.2 Il controllo sulle attività e sui fini istituzionali: analisi di un caso	453
Conclusioni	464
Capitolo 12 (di Franco Dalla Sega, Laura Ferri, Mario Molteni, Matteo Pedrini)	467
La gestione del rischio reputazionale	
Introduzione	467
12.1 I sistemi di controllo e la gestione del rischio	470
12.1.1 L'Enterprise Risk Management: nozione e contenuti.....	471

12.2 Le attività di monitoraggio	489
12.3 Il modello di gestione dei rischi connessi alla reputazione	490
12.3.1 La nozione di rischio reputazionale.....	491
12.3.2 Una proposta di modello di gestione	492
12.3.3 Le filosofie di gestione del rischio reputazionale	504
12.4 La percezione del rischio reputazionale in Italia.	
Un'indagine quantitativa.....	510
12.4.1 Le modalità di gestione.....	512
12.4.2 L'obiettivo della ricerca.....	514
12.4.3 Le variabili indagate	515
12.4.4 La metodologia utilizzata	517
12.4.5 I giudizi condivisi dalle aziende italiane	523
12.4.6 La percezione nelle differenti aziende.....	526
12.4.7 Gli approcci alla gestione del rischio reputazionale.....	538
Capitolo 13 (di Gianfranco Rebora).....	543
Il rischio di fallimento dei controlli: un'analisi comparata	
Introduzione	543
13.1 Una lettura trasversale per settori di aziende.....	544
13.2 Una lettura trasversale per differenti prospettive professionali.....	549
13.3 Approfondimenti per settore.....	556
13.4 Una valutazione d'insieme	565
Capitolo 14 (di Gianfranco Rebora).....	569
Come migliorare i controlli: i due percorsi della intelligenza organizzativa	
14.1 Il dilemma dei sistemi di controllo	569
14.2 Il percorso di miglioramento dei controlli secondo una razionalità sistemica	574
14.3 Il percorso di intervento sul lato oscuro dell'organizzazione e dei controlli	578
14.4 L'intelligenza organizzativa	583
Bibliografia	585
Gli Autori	615

CAPITOLO

6

I fattori di crisi dei controlli nelle aziende di credito¹

*di Maurizio Comoli, Francesco Bavagnoli, Lorenzo Gelmini,
Chiara Grechi, Patrizia Riva*

Premessa

Il presente capitolo ha l'obiettivo di evidenziare i risultati di una ricerca avente ad oggetto i sistemi di controllo nelle banche, con segnato riferimento alle casistiche del suo fallimento e alle possibili cause ad esso relative, anche alla luce dell'evoluzione dell'operatività degli intermediari e delle variazioni nella struttura dei sistemi finanziari.

Il capitolo è articolato come segue.

Nel Paragrafo 6.1 si delineano le attività di controllo tipiche del settore del credito declinando un modello di sistema di controlli per le banche e riportando, contestualmente, le evidenze emerse nell'esperienza di vigilanza e nella letteratura più recente sul tema della crisi dei controlli nel settore oggetto di indagine.

Nel Paragrafo 6.2 sono presentate le risultanze della somministrazione di un questionario ad alcuni componenti di organi di controllo, mentre nel Paragrafo 6.3 si riportano gli elementi qualificanti emersi in alcune interviste di taglio qualitativo ad attori chiave del controllo nelle banche italiane. L'analisi dei questionari somministrati e delle interviste condotte risulta utile per fornire spunti circa i punti di forza e di debolezza e le possibili azioni di miglioramento (Paragrafo 6.4) dei sistemi di controllo in concreto implementati dalle banche italiane.

¹ Pur essendo il presente elaborato frutto dell'impegno comune degli Autori, Francesco Bavagnoli ha redatto i Paragrafi "Premessa", 6.1, 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.6, 6.1.7; Chiara Grechi ha redatto il Paragrafo 6.1.8.; Lorenzo Gelmini ha redatto i Paragrafi 6.2.1, 6.2.2, 6.3.1, 6.3.2; Patrizia Riva ha redatto i Paragrafi 6.2.3, 6.3.3; Maurizio Comoli ha redatto il Paragrafo 6.4, Conclusioni e proposte di miglioramento.

6.1 Le attività di controllo nel settore delle aziende di credito

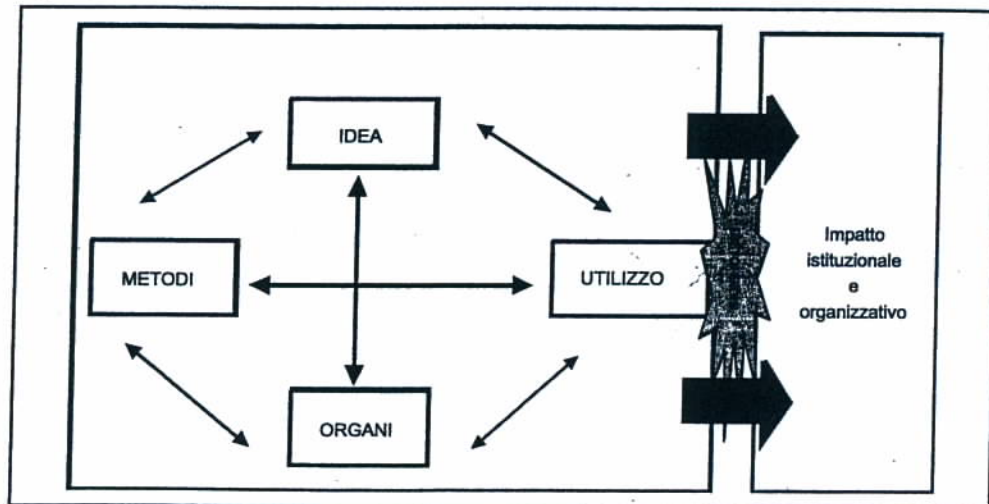
È di seguito presentato un primo modello di sistema di controllo per banche e istituzioni finanziarie sviluppato sulla base di un modello generale - applicabile anche a realtà diverse dalle banche - elaborato dal Coordinatore Nazionale del progetto MIUR Prof. Gianfranco Rebora.

Il modello generale in discorso è stato sviluppato nell'ottica di investigare - in un'ampia prospettiva - le modalità di svolgimento di attività di controllo che presentano le seguenti caratteristiche:

- 1 specifica formalizzazione degli organi incaricati del controllo e delle corrispondenti attività nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'azienda, per effetto quindi di norme giuridiche generali, di statuti o regolamenti aziendali;
- 2 presenza di una autonomia e di una competenza professionale specifica degli organi incaricati;
- 3 assenza di una diretta subordinazione degli stessi organi alla direzione aziendale;
- 4 responsabilizzazione degli organi e soggetti del controllo rispetto alla tutela di beni e diritti di carattere generale, oppure riferiti all'azienda nel suo insieme, o a differenti categorie di stakeholders.

A livello generale è stato pertanto individuato il modello di analisi comune a tutte le unità coinvolte nel progetto di ricerca riportato nella Figura 6.1 che considera le seguenti variabili:

Figura 6.1 Componenti di un sistema di controllo.



- 1 il concetto (o l'idea) di controllo;
- 2 i metodi utilizzati;
- 3 gli organi incaricati del controllo;
- 4 le modalità di utilizzazione dei controlli;
- 5 l'impatto delle attività di controllo.

Nel seguito si propone la declinazione del modello generale in relazione alle specificità delle banche, facendo ampio riferimento anche al modello sviluppato da COMOLI M., *I sistemi di controllo interno nella corporate governance. Aspetti generali e specificità delle aziende di credito*, Egea, Milano, 2002.

6.1.1 Il quadro di riferimento rilevante per il settore

Al fine di declinare in modo coerente rispetto alle specificità del settore considerato il modello generale appena evidenziato, è utile un breve excursus sull'origine del concetto stesso di *corporate governance* nel nostro paese e un approfondimento sulle fonti normative di rango primario e secondario che disciplinano l'attività di controllo *latu sensu* svolta dagli (e sugli) intermediari creditizi.

Per quel che riguarda l'affermarsi del tema della *corporate governance* nel contesto nazionale, si deve riconoscere un ruolo di pietra miliare al Progetto *corporate governance* per l'Italia elaborato nel 1995 da un Comitato scientifico operativo in collaborazione con Coopers & Lybrand. Il progetto in parola offre un rilevante contributo all'identificazione degli elementi fondamentali per la definizione del buon governo dell'impresa e nasce con l'obiettivo di un "avvicinamento" al documento statunitense noto come CoSO (Committee of Sponsoring Organizations, USA, 1992) Report, inerente il controllo interno. Quest'ultimo documento introduce la definizione del Sistema di Controllo Interno, individuandone i tre obiettivi fondamentali - attendibilità, economicità, conformità alle normative - e le cinque componenti strutturali - ambiente di controllo, sistema informativo, attività di controllo, valutazione dei rischi, monitoraggio. L'attore del controllo non è più un soggetto distinto e distante da chi esercita mansioni operative. L'ispettore lascia spazio all'*Internal Auditor*, il cui ruolo è valutare l'adeguatezza del SCI progettato dai manager operativi. Il concetto di controllo quale adempimento ossia, quale orientamento a garantire il rispetto della normativa vigente che ha caratterizzato gli anni '80, è pertanto sostituito sin dai primi anni '90 dal concetto di controllo come scelta di economicità. Il Progetto *corporate governance* per l'Italia fa propri questi contenuti ed è, altresì, volto all'approfondimento del tema dei ruoli, delle responsabilità e dei processi che caratterizzano i diversi soggetti che, a vario titolo, entrano in contatto con l'azienda (azionisti, amministratori, organi di controllo, società di revisione esterne e altri stakeholder). In tempi recenti con la formalizzazione da parte del CoSO del modello ERM (Enterprise Risk Management - Integrated Framework, 2004), si introduce il concetto di *governance* come sistema di "gestione dei rischi": il sistema di *corporate governance* deve essere basato sulla cultura della prevenzione dei fenomeni premiando l'attitudine a prevenire i rischi piuttosto che la capa-

ciò di curarne le conseguenze. Il nuovo approccio preventivo, applicato in contesti caratterizzati da dinamismo quali sono quelli aziendali, comporta la necessità di utilizzare strumenti in grado di ridurre la probabilità di accadimento degli eventi rischiosi e, in ogni caso, di circoscriverne l'impatto negativo. Ne consegue che al Consiglio di Amministrazione direttamente e al management non è più affidato il solo compito di raggiungere risultati, ma anche il compito di individuare i rischi che compromettono il raggiungimento di tali risultati, ponendo in essere contromisure in grado di diminuire gli effetti negativi correlati all'esposizione ai rischi o di trasferirli ad altri. Una conseguenza del nuovo approccio è l'aumento dell'attenzione verso rischi non economici (sociali, ambientali, etici) a beneficio delle diverse categorie di stakeholder.

I principi di governo economico dell'impresa ora descritti hanno trovato accoglienza nel Testo Unico della Finanza (D.Lgs. 58/98 e successive modifiche e integrazioni) e nei relativi regolamenti attuativi Consob, oltreché nell'organico quadro normativo, di specifico rilievo per il settore bancario, introdotto con il Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo Unico Bancario (TUB), e successivamente integrato anche in aderenza ad orientamenti condivisi a livello comunitario o espressi dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria².

In particolare, l'attività di regolamentazione primaria e secondaria³, con segnato riferimento al sistema dei controlli, ha sancito:

- l'esigenza di affiancare agli strumenti prudenziali di tipo quantitativo indicazioni volte a favorire, nel rispetto dell'autonomia imprenditoriale, la definizione nelle banche di un sistema dei controlli interni⁴ efficiente ed efficace;
- il ruolo fondamentale del collegio sindacale, per il quale è previsto un collegamento funzionale e la veste di interlocutore privilegiato con l'autorità di vigilanza⁵.

In particolare, il TUB raccoglie in modo organico il quadro delle norme primarie sulla materia affidando alla Banca d'Italia, in conformità ai principi generali dettati dal

² Il Comitato di Basilea costituisce un tavolo di cooperazione internazionale permanente sulla vigilanza bancaria composto da alti funzionari delle autorità di vigilanza bancaria e delle banche centrali di: Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera.

³ Cfr. Banca d'Italia, Istruzioni di vigilanza regolamentare, Titolo IV, Capitolo 11, sezione I.

⁴ Le Istruzioni di vigilanza per le banche definiscono il sistema dei controlli interni come: "l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative che mirano ad assicurare il rispetto delle strategie aziendali e il conseguimento delle seguenti finalità:

- efficacia ed efficienza dei processi aziendali (amministrativi, produttivi, distributivi, ecc.);
- salvaguardia del valore delle attività e protezione dalle perdite;
- affidabilità e integrità delle informazioni contabili e gestionali;
- conformità delle operazioni con la legge, la normativa di vigilanza nonché con le politiche, i piani, i regolamenti e le procedure interne".

⁵ L'art. 52 del TUB prevede la tempestiva comunicazione alla Banca d'Italia da parte del collegio sindacale degli atti o fatti che possano costituire irregolarità nella gestione delle banche ovvero violazioni delle norme che ne disciplinano l'attività.

CICR con delibera del 2 agosto 1996, agli orientamenti espressi presso l'Istituto Monetario europeo e presso il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, il compito di dettare istruzioni di carattere generale sulla struttura amministrativa e contabile e sui controlli interni delle banche e dei gruppi bancari (artt. 53 e 67 del TUB).

Le Istruzioni di vigilanza per le banche, emanate dalla Banca d'Italia in adempimento al mandato in parola, configurano un sistema articolato di controlli che coinvolge a vario titolo: gli organi amministrativi, la direzione, il collegio sindacale, la funzione di revisione interna (*Internal Auditing*), la società di revisione incaricata del controllo contabile e, in generale, tutto il personale bancario.

6.1.2 Il concetto di controllo

Il modello generale evidenzia l'importanza di individuare quale sia l'idea di controllo da cui muove la costruzione del sistema di regole e l'individuazione degli organi preposti alla loro applicazione.

A tale proposito, si può osservare come il termine "controllo" può sottintendere due diversi significati, quello, probabilmente più tradizionale, di attività ispettiva e di vigilanza, e quello, di derivazione tipicamente anglosassone, che gli attribuisce un valore di guida e di governo di un sistema⁶.

In particolare il termine controllo, da un lato, deriva dalla contrazione dell'espressione francese "contre - rôle", ed è quindi inteso come funzione contrapposta agli adempimenti descritti nel "rôle" ed evoca la consueta idea di contrapposizione, di ispezione e di vigilanza.

Dall'altro lato, il termine in oggetto esprime un significato di guida e governo (dall'inglese *to control*). In questa seconda prospettiva e in un'ottica aziendale, il controllo è inteso come un sistema volto a far funzionare in modo efficace ed efficiente l'impresa.

Nel caso specifico delle banche e degli istituti finanziari entrambi i significati hanno assunto nel tempo rilevanza, ma attualmente è per certo il secondo significato ad assumere centralità.

Il funzionamento efficace ed efficiente d'impresa (finalità ultima cui tende ogni sistema di controllo) richiede in primo luogo la definizione di pratiche aziendali improntate ai valori della trasparenza e dell'etica nonché, in secondo luogo, un'appropriata valutazione e gestione, da parte dell'azienda, di una varietà di rischi di origine interna ed esterna⁷.

In tal senso, il rischio è un evento potenziale che riduce la probabilità di raggiungere obiettivi di *business* o che può implicare l'incertezza di ottenere benefici. Il rischio si riferisce alle potenzialità di utili così come all'esposizione a perdite, intese sia in termini finanziari, sia in riferimento ad altri valori di natura non finanziaria (per esempio, l'immagine aziendale).

⁶ Sulle diverse concezioni di controllo cfr. BARBIER, 1989, p. 20. Cfr. anche Amigoni, 1979.

⁷ Sul concetto di rischio v. Bertini, 1987. V. inoltre Caprara, 1946; Cocco, 1997; Lusignani, 1990; Szegő, Varetto, 1999.

Il rischio non è, pertanto, un fenomeno congiunturale, ma rappresenta un elemento caratterizzante l'attività di impresa.

L'incremento del valore economico di un'impresa per gli azionisti deriva soprattutto dalla valorizzazione economica, tramite una gestione attiva (in un'ottica strategica) dei rischi.

In tutte le aziende, ma specialmente nelle banche e negli istituti finanziari, una volta che si siano identificati ed esplicitati gli obiettivi aziendali occorre provvedere alla mappatura dei rischi aziendali e alla connessa valutazione dei loro impatti potenziali (*risk assessment*).

Tale approccio è espressamente riconosciuto e richiesto dalle Istruzioni di Vigilanza di Banca d'Italia⁸ e riguarda tutte le attività di controllo *sulla gestione dei rischi*, dirette a concorrere alla definizione delle metodologie di misurazione del rischio, verificare il rispetto dei limiti assegnati alle varie funzioni operative e controllare la coerenza dell'operatività delle singole aree produttive con gli obiettivi di rischio-rendimento assegnati. Di norma tali controlli sono affidati a strutture diverse da quelle produttive e richiedono la mappatura, la valutazione, il monitoraggio e, in sintesi, la gestione dei rischi tipici e più rilevanti per l'attività bancaria:

- il rischio di credito;
- il rischio di tasso di interesse;
- il rischio di mercato;
- il rischio di liquidità;
- i rischi operativi;
- il rischio di regolamento;
- i rischi di frodi e infedeltà dei dipendenti;
- i rischi legali e di compliance;
- il rischio reputazionale.

L'enfasi posta dall'Autorità di Vigilanza sulla gestione dei rischi si traduce, inoltre, nella esplicita richiesta alle banche di valutare l'opportunità di concentrare le funzioni di misurazione e controllo integrato dei rischi in una autonoma struttura che affianchi gli eventuali comitati di gestione dei diversi profili di rischio (per esempio, il comitato per il rischio di credito, il comitato di liquidità, il comitato per l'*asset and liability management*)⁹. Tale valutazione ha già portato le banche più evolute a istituire una funzione autonoma di *risk management*.

6.1.3 I metodi utilizzati

Il controllo, superato un primo stadio embrionale, deve in seguito avvalersi di specifici strumenti e tecniche (nel seguito, per semplicità, *metodi*).

⁸ Cfr. Banca d'Italia, Istruzioni di vigilanza regolamentare, Titolo IV, Capitolo 11, sezione II.

⁹ Cfr. Banca d'Italia, Istruzioni di vigilanza regolamentare, Titolo IV, Capitolo 11, sezione II. Sul rapporto tra gestione dei rischi e controlli interni si veda, inoltre, Arlotta, in AA. VV. a cura di Pogliaghi, Vandali, Meglio, 2004.

In particolare, i metodi in parola possono essere così raggruppati:

- *metodi di legittimità e regolarità*: sono rivolti in primo luogo alla tutela degli interessi, sia generali sia particolari, coinvolti dal funzionamento dell'azienda, e hanno per oggetto la verifica del corretto andamento e soprattutto delle formalizzazioni amministrative e contabili delle operazioni aziendali.
- *metodi orientati all'efficacia e alla qualità*: intendono cogliere gli effetti degli interventi o dei programmi, in termini di output oppure di procedure e sistemi di lavoro. Una parte di questi metodi sono orientati a valutare la congruità, o l'eventuale distanza, tra i risultati conseguiti e gli obiettivi preventivamente definiti o dichiarati.
- *metodi economici*: tendono a chiarire l'impiego di risorse ricollegabile al conseguimento di determinati risultati. Tale attività si può sviluppare come ricerca di termini di confronto (*benchmark*) economicamente significativi (sia riguardo a interventi il cui valore possa essere considerato equivalente, o comunque riconducibile a un'unità di misura definita, sia rispetto a considerazioni di efficienza economica) o mediante l'analisi costi-benefici.

Tutte le metodologie sopra individuate si qualificano come rilevanti per il corretto espletamento del controllo nelle banche, tenuto conto anche di quanto rappresentato nelle Istruzioni di Vigilanza, dove si evidenziano le attività tipiche dei controlli incardinati nel sistema di controllo interno e si delineano i compiti del collegio sindacale. In particolare, dalle Istruzioni in parola si evince come il sistema dei controlli interni si possa articolare, prescindendo dalle strutture organizzative poste a presidio di tali attività, nelle seguenti categorie¹⁰:

- i *controlli di linea*, finalizzati ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni ed effettuati dalle stesse strutture produttive (per es., i controlli di tipo gerarchico) o incorporati nelle procedure ovvero eseguiti nell'ambito dell'attività di *back-office*;
- i *controlli sulla gestione dei rischi*, diretti a concorrere alla definizione delle metodologie di misurazione del rischio, verificare il rispetto dei limiti assegnati alle varie funzioni operative e controllare la coerenza dell'operatività delle singole aree produttive con gli obiettivi di rischio-rendimento assegnati. Di norma tali controlli sono affidati a strutture diverse da quelle produttive;
- l'attività di *revisione interna*, che ha l'obiettivo di individuare andamenti anomali, violazioni delle procedure e della regolamentazione nonché a valutare la funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni. Essa è condotta nel continuo, in via periodica o per eccezioni, da strutture diverse e indipendenti da quelle produttive, anche attraverso verifiche *in loco*.

Alle attività di controllo integrate nel sistema di controllo interno devono inoltre essere giustapposte le attività affidate ai controllori esterni quali la società di revisione, incaricata del controllo contabile, e il collegio sindacale al quale è affidato un control-

¹⁰ Cfr. Banca d'Italia, Istruzioni di vigilanza per le banche, Titolo IV, Capitolo 11, sezione II.

lo *lato sensu* sulla regolarità e legittimità della gestione, attraverso verifiche del grado di efficienza e di adeguatezza del sistema dei controlli interni, con particolare riferimento, al controllo dei rischi, al funzionamento dell'*Internal Audit* e al sistema informativo contabile¹¹. La natura di tali verifiche richiede, ed evidenzia, l'utilizzo combinato delle tre metodologie dianzi evidenziate, ovvero: i metodi di legittimità e regolarità, metodi orientati alla efficacia e alla qualità e metodi economici.

6.1.4 Gli organi incaricati del controllo

Nel declinare il modello generale in relazione alle specificità del settore risulta essenziale individuare quali siano gli attori sui quali focalizzare l'analisi, concentrando l'attenzione sugli organi o entità preposti al controllo.

Tenuto conto dell'organico quadro normativo di rango primario e secondario che disciplina il settore considerato, si possono individuare una pluralità di attori del controllo in senso ampio, che possono essere ricondotti alle categorie sotto identificate:

Tabella 6.1 Principali soggetti coinvolti in attività di controllo nelle aziende bancarie.

A. Controllori pubblici

- Banca d'Italia
- Ufficio Italiano Cambi
- Consob
- Garante della privacy
- Amministrazione Finanziaria
- Tribunale
- Ombudsman bancario

B. Soggetti responsabili e attori del sistema di controllo interno

- Consiglio di amministrazione
- Alta direzione
- *Internal Auditor*
- Funzione *compliance*
- Funzione *risk management*
- Personale bancario in genere

C. Controllori esterni

- Collegio sindacale
- Società di revisione
- Certificatori di qualità

D. Soggetti nell'interesse dei quali è effettuato il controllo e che esercitano attività di controllo *una tantum*

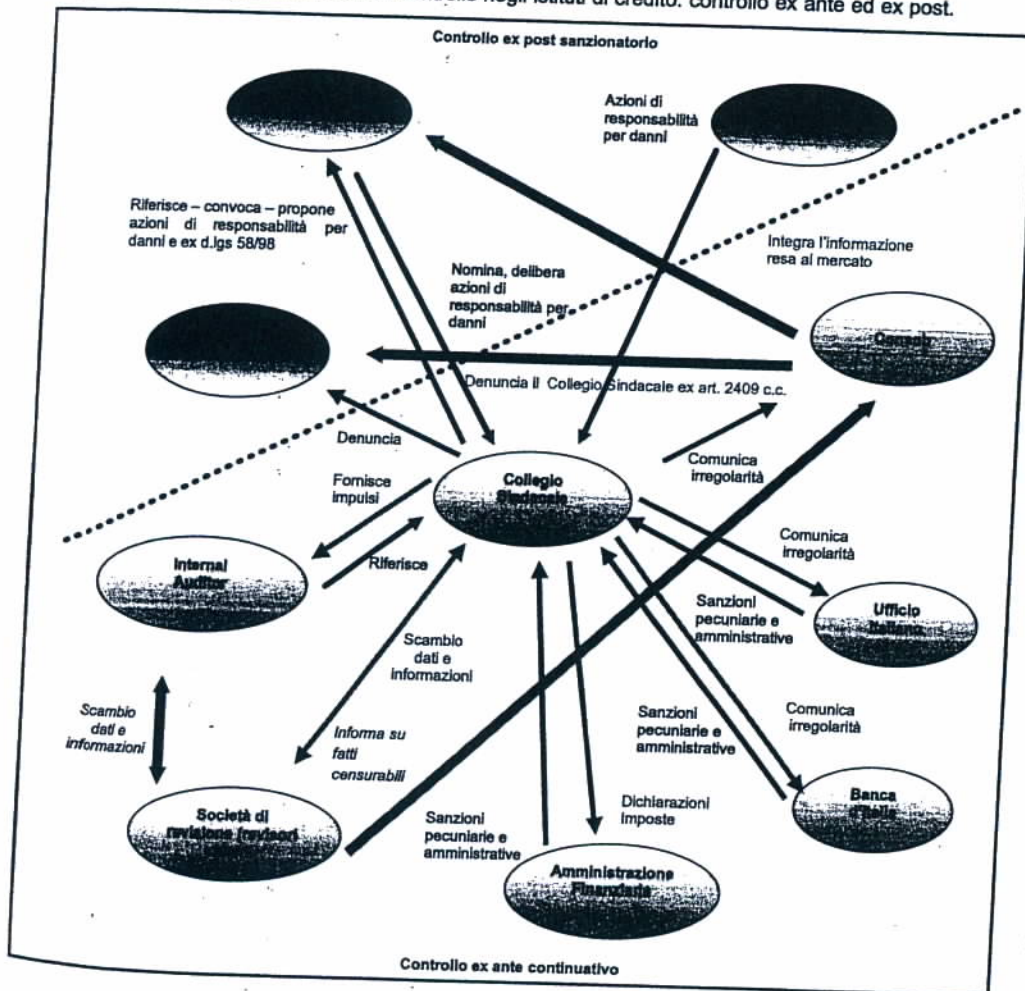
- Soci
- Creditori

¹¹ Cfr., AA. VV., 2005.

Con riferimento specifico all'esercizio di attività di controllo a tutela di beni e diritti di carattere generale, oppure riferiti all'azienda nel suo insieme si può proporre una rappresentazione schematica¹² considerando due gruppi di soggetti:

- quelli legittimati a interventi continuativi effettuati nella maggior parte dei casi *ex ante* e preposti alla riduzione dei rischi potenziali: Internal auditor, collegio sinda-

Figura 6.2 Gli organi incaricati del controllo negli istituti di credito: controllo *ex ante* ed *ex post*.



¹² Adattamento da AIIA, "Atti del convegno. Corporate Governance: problemi di riforma degli organi di governo e controllo delle società", Roma, 1999

cale, Società di revisione, Banca d'Italia, Consob, Ufficio Italiano Cambi, Amministrazione Finanziaria;

- quelli legittimati solo ad interventi *ex post* di tipo sanzionatorio: Assemblea, Creditori sociali, Tribunale.

La figura pone al centro il collegio sindacale che, oltre a essere punto di snodo di molteplici flussi informativi in entrata e in uscita espressamente previsti dalla normativa di rango primario e secondario, come in precedenza precisato è considerato interlocutore privilegiato di Banca d'Italia in virtù della accurata percezione della situazione aziendale che lo stesso dovrebbe possedere in ragione dello svolgimento delle attività di controllo a esso demandate e della prossimità ai responsabili della gestione.

La figura sopra riportata costituisce un punto di partenza per individuare gli organi di controllo che svolgono attività con le seguenti caratteristiche (cfr. *supra*):

- specifica formalizzazione degli organi incaricati del controllo e delle corrispondenti attività nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'azienda, per effetto quindi di norme giuridiche generali, di statuti o regolamenti aziendali;
- presenza di una autonomia e di una competenza professionale specifica degli organi incaricati;
- assenza di una diretta subordinazione degli stessi organi alla direzione aziendale;
- responsabilizzazione degli organi e soggetti del controllo rispetto alla tutela di beni e diritti di carattere generale, oppure riferiti all'azienda nel suo insieme, o a differenti categorie di stakeholders.

Prescindendo dai controllori pubblici, le figure professionali coinvolte in modo intensivo nelle attività di controllo dianzi descritte sono:

- il collegio sindacale;
- i componenti della funzione di *Internal Auditing*;
- i revisori.

A tali figure, con riferimento specifico al settore bancario, si sarebbero, peraltro, potuti aggiungere i responsabili delle funzioni *compliance* e *risk management* che, tuttavia, non sono sempre istituite o facenti capo a un singolo individuo nella generalità delle aziende bancarie.

Sui soggetti sopra menzionati si è concentrata l'attenzione della presente ricerca oltre che sul consiglio di amministrazione e l'alta direzione che, pur non rappresentando organismi di controllo *stricto sensu*, hanno specifiche responsabilità (ai sensi delle Istruzioni di Vigilanza per le banche e in conformità ai sistemi di *corporate governance* sviluppatasi oltre oceano e importati nel contesto italiano) nella predisposizione, monitoraggio e messa a punto del sistema di controllo interno. Sotto un'altra prospettiva, ugualmente di interesse in ottica di indagine dell'idea, dei metodi, degli organi, dell'utilizzo e dell'impatto istituzionale e organizzativo del controllo, gli amministratori e l'alta direzione rappresentano anche "soggetti controllati" in conseguenza delle responsabilità gestorie che concentrano in sé.

6.1.5 Le modalità di utilizzazione dei controlli

Nel modello generale, si riconoscono tre modalità fondamentali di utilizzo dei risultati o dei referti delle attività di controllo, rispettivamente in termini di:

- *responsabilità-affidabilità*: si tratta di capire se gli agenti (amministratori, dirigenti, personale di linea) abbiano esercitato i loro poteri in modo appropriato e se il principale (*in primis* i soci) sia in grado di giudicare il loro lavoro.
- *miglioramento degli interventi*: i risultati dell'attività di controllo sono di interesse diretto per il personale coinvolto negli interventi e la dirigenza aziendale diviene un destinatario rilevante per le informazioni prodotte e per i referti del controllo. L'attività di controllo risulta, quindi, meno distante dal *management* quotidiano e i rispettivi profili di responsabilità, pur distinti, configurano un'area di possibile sovrapposizione. Controlli e certificazioni di qualità, per esempio, assumono maggiore significato in questa ottica.
- *progresso della conoscenza di base*: aumentare il corpo comune di conoscenze disponibili sull'organizzazione, i suoi rapporti con l'ambiente e i soggetti con cui entra in relazione.

Le tre modalità di utilizzo sono tutte rintracciabili nell'ambito delle banche, anche alla luce dei flussi informativi espressamente richiesti tra i diversi organi preposti ad attività di controllo. Peraltro, le evidenze di letteratura di cui si dirà più approfonditamente nel seguito (cfr. *infra*) riservano un ruolo rilevante al "miglioramento degli interventi" e al "progresso della conoscenza di base", arrivando a integrare funzioni quasi consulenziali nelle attività svolte dai controllori.

6.1.6 L'impatto delle attività di controllo

La variabile impatto delle attività di controllo è definita nel modello generale, tramite una distinzione tra utilizzi e impatto in senso lato del controllo: gli *utilizzi* sono i reali e concreti impieghi dei referti o risultati di controllo, l'*impatto* delle attività di controllo si riferisce, invece, alle conseguenze che l'intero esercizio del controllo (anche, ma non solo, i suoi utilizzi) comporta nell'organizzazione alla quale è stato somministrato.

In questo senso gli effetti impropri, imprevisti, indesiderati del controllo costituiscono un elemento naturale del processo di controllo stesso, conseguenza della sua composizione sistemica, del compromesso che esso rappresenta tra istanze, intenzioni, strategie differenti nonché dell'interazione di tutto ciò con una realtà attiva.

Nelle banche, in particolare, le attività di controllo hanno un sicuro e importante impatto sulla organizzazione.

In tal senso, la tabella proposta di seguito (Tabella 6.2) può costituire un utile riferimento anche per questa speciale categoria di soggetti¹³.

¹³ Lo schema è stato elaborato - nell'ambito del modello generale di cui *supra* - con riferimento a enti e istituzioni anche non finanziari oggetto di controlli sistematici.

Tabella 6.2 Gli effetti del controllo.

Rilevazione e analisi degli effetti del controllo	
Apprendimento organizzativo (assunzione di schemi di riferimento per l'azione)	Effetti su strategie e politiche
	Effetti sulla cultura
	Effetti sulle pratiche professionali
	Effetti sulla conoscenza delle pratiche
	Effetti sull'attenzione alle attività di controllo
Sviluppo di risorse	Effetti sulla reputazione
	Effetti sui meccanismi di finanziamento
	Effetti sui meccanismi di gestione delle risorse umane
Sistema di potere	Effetti sui rapporti istituzionali
	Effetti sulle strutture organizzative
	Effetti sul sistema di controllo e sugli attori organizzativi in esso coinvolti
	Effetti sulla capacità di leadership e decisionale
Fattori di inerzia ed Effetti impropri	...
	...
	...
	...
	...

6.1.7 Possibili casi di disfunzione dei controlli interni tratti dall'esperienza delle autorità di vigilanza

Una prospettiva di indubbio interesse è quella fatta proprio nella statuizione di principi guida da parte del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria per l'implementazione e la valutazione dei sistemi di controllo interno nelle organizzazioni bancarie. Nel documento elaborato nel 1998 dal Comitato¹⁴ uno specifico capitolo dell'appendice è dedicato agli "insegnamenti in materia di vigilanza tratti da casi di disfunzione dei controlli interni" che costituiscono una sorta di *case history* o ricerca sul campo che trae spunto dalle esperienze delle autorità di vigilanza dei vari paesi inseriti nel Comitato¹⁵.

¹⁴ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Schema per i sistemi di controllo interno nelle organizzazioni bancarie, Basilea, 1998.

¹⁵ Al momento dell'emanazione del documento in parola, il Comitato di Basilea risultava composto da alti funzionari delle autorità di vigilanza bancaria e delle banche centrali di: Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia e Svizzera.

Le principali disfunzioni dei sistemi di controllo interni sono ricondotte in tale ambito alle seguenti aree tematiche:

- A. Sorveglianza da parte degli organi direttivi e cultura dei controlli
- B. Individuazione e valutazione del rischio
- C. Attività di controllo e separazione delle funzioni
- D. Informazione e comunicazione
- E. Attività di monitoraggio e correzione delle carenze

Con riferimento alla prima area, *Sorveglianza da parte degli organi direttivi e cultura dei controlli*, sono stati ritenuti rilevanti in modo particolare i comportamenti del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione che configurano un elemento disfunzionale qualora non veicolino efficacemente una solida cultura dei controlli. Le attività di controllo finiscono per essere percepite come secondarie e scarsamente rilevanti, per esempio quando in concreto sono implementate delle politiche di promozione e remunerazione che premiano i dirigenti che hanno successo nel generare profitti, ma non applicano politiche di controllo interno o non pongono rimedio ai problemi evidenziati dai revisori interni.

Il tema dell'*Individuazione e valutazione del rischio*, attiene in particolare al mancato aggiornamento del processo di valutazione del rischio in presenza di un mutamento del contesto operativo dell'organizzazione. Nell'esperienza di vigilanza ciò si è verificato, per esempio, in relazione a un uso estensivo di strumenti finanziari complessi o all'accesso della banca a una nuova sfera di attività. In tali circostanze si sono verificate significative disfunzioni dei sistemi di controllo interno in conseguenza del mancato aggiornamento degli obiettivi di efficienza ed efficacia operativa, di affidabilità e di completezza delle informazioni anche di carattere finanziario e di conformità alla normativa di carattere primario e secondario.

Nell'area tematica *Attività di controllo e separazione delle funzioni* si evidenzia come alcuni casi tra i più gravi di perdite bancarie siano riconducibili alla mancata osservanza di alcuni principi basilari dei sistemi di controllo interno, *in primis* l'adeguata separazione dei compiti¹⁶. Per esempio, in diversi casi in un'unica persona tenuta in alta considerazione sono state concentrate le funzioni di *back-office* e di negoziazione dandole possibilità di conseguire dei guadagni personali o di nascondere delle perdite. In altri casi pesanti perdite avrebbero potuto essere evitate se la direzione avesse reagito tempestivamente, attraverso un'intensificazione dei controlli e dell'attività di monitoraggio dei rischi, alla rilevazione di livelli anomali di profitti di gran lunga superiori rispetto alle attese formulate in base al livello di rischio apparente o percepito. In tema di *Informazione e comunicazione*, l'esperienza di vigilanza ha evidenziato disfunzioni riconducibili in senso lato all'inefficienza, inefficacia, incompletezza o inesistenza dei canali informativi. Esempi sono la produzione di reportistica errata o che non copre aree operative di limitata dimensione ma ad elevato rischio, la trasmissione di importanti direttive con strumenti come l'e-mail che non assicurano la lettura

¹⁶ Sul punto si veda anche Comoli, 2002, p. 75.

e il recepimento delle stesse, oppure l'inesistenza di canali per la segnalazione di sospette irregolarità da parte del personale.

Da ultimo talune disfunzioni sono state riscontrate anche in merito alla *Attività di monitoraggio e correzione delle carenze*. In particolare, in alcuni casi c'è stata una scarsa attenzione alla segnalazione di anomalie quali lo sconfinamento dai limiti all'esposizione, l'uso di conti della clientela per operazioni in conto proprio, la mancanza di dati aggiornati sulla situazione finanziaria di mutuatari o la redditività eccezionale e la rapida espansione di una nuova area operativa geograficamente lontana dalla casa madre. In tali casi l'attività di revisione interna può rappresentare una valida fonte di valutazioni separate e di stimolo ad azioni correttive che, tuttavia, in alcune circostanze non ha adeguatamente risposto alle attese in ragione di tre ordini di fattori evidenziati dal Comitato di Basilea: la frammentarietà delle revisioni, la mancanza della conoscenza operativa dei processi gestionali, l'inadeguata azione correttiva in caso di segnalazione di problemi o la formazione inadeguata.

6.1.8 Il tema dei controlli e della loro crisi nella letteratura più recente

Il presente paragrafo si propone l'obiettivo di fornire un'illustrazione sintetica delle complessità che caratterizzano il ruolo e l'azione dei sistemi e degli organi di controllo alla luce, in particolare, dell'analisi di rilevanti contributi apparsi in alcune riviste scientifiche (nazionali e internazionali), la cui lettura ha consentito di identificare sia alcuni limiti dell'attività degli organi preposti al controllo, sia alcune possibili azioni di intervento, utili alla definizione delle ipotesi guida necessarie per lo svolgimento del progetto di ricerca.

Nelle tabelle che seguono (Tabella 6.3 e Tabella 6.4) si riepilogano, con riguardo agli articoli pubblicati nel corso del triennio 2002-2004 sulle riviste oggetto di analisi:

- la percentuale di articoli relativi al sistema di controllo e la percentuale di articoli che trattano, in particolare, il tema del fallimento del sistema di controllo;
- la frequenza di detti articoli negli anni oggetto di analisi.

Dalle tabelle successivamente esposte e come illustrato nel grafico che segue (Grafico 6.1) si evidenzia una maggiore trattazione del tema del sistema di controllo nel corso dell'anno 2002. Tale risultato deriva probabilmente dall'attenzione sorta in merito alla tematica in parola in conseguenza delle gravi crisi d'impresa emerse in quel periodo, aventi tra i protagonisti anche soggetti appartenenti al sistema di controllo.

L'esame degli articoli evidenzia, diversamente (si confronti il successivo Grafico 6.2), un andamento crescente dell'interesse per la questione del fallimento del sistema di controllo nel corso degli anni, rivolto non solo all'analisi delle problematiche emerse, ma anche alla definizione delle relative politiche migliorative di intervento.

Tabella 6.3 Percentuale degli articoli pubblicati relativi al sistema di controllo negli anni 2002-2004.

Riviste	Totale articoli	Articoli relativi al sistema di controllo		Articoli relativi al fallimento del sistema di controllo		
		tot. Articoli	% su tot. articoli	tot. articoli	% su tot. articoli	% su art. relativi al SCI
American Banker	n.d.	4	n.d.	0	n.d.	0,0%
Amministrazione & Finanza	72	12	16,7%	2	2,8%	16,7%
Azienda banca	619	4	0,6%	0	0,0%	0,0%
Banca, borsa e titoli di credito	195	14	7,2%	1	0,5%	7,1%
Banca, Impresa e Società	65	7	10,8%	1	1,5%	14,3%
Bancaforte	300	24	8,0%	1	0,3%	4,2%
Bancaria	300	18	6,0%	4	1,3%	22,2%
Banche e Banchieri	189	2	1,1%	0	0,0%	0,0%
Diritto della banca e del mercato finanziario	83	1	1,2%	0	0,0%	0,0%
Il risparmio	81	1	1,2%	0	0,0%	0,0%
Journal of Banking and Finance	372	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Journal of Corporate Accounting & Finance	272	4	1,5%	3	1,1%	75,0%
Journal of Finance	290	7	2,4%	0	0,0%	0,0%
Journal of Money, Credit and Banking	160	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Management Accounting Research	64	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Moneta e Credito	36	1	2,8%	1	2,8%	100,0%
Scandinavian Journal of Management	104	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Business and society	85	3	3,5%	0	0,0%	0,0%
Financial accountability and management	56	1	1,8%	0	0,0%	0,0%
Public budgeting and finance	83	2	2,4%	0	0,0%	0,0%
Totale	3.426	105	3,1%	13	0,4%	12,4%

Tabella 6.4 Numero di articoli pubblicati relativi al fallimento del sistema di controllo negli anni 2002-2004.

Riviste	Articoli relativi al sistema di controllo				Articoli relativi al fallimento del sistema di controllo			
	Tot.	tot. articoli 2002	tot. articoli 2003	tot. articoli 2004	Tot.	tot. articoli 2002	tot. articoli 2003	tot. articoli 2004
American Banker	4	3	1	0	0	0	0	0
Amministrazione & Finanza	12	4	1	7	2	0	0	2
Azienda banca	4	0	0	4	0	0	0	0
Banca, borsa e titoli di credito	14	8	2	4	1	0	0	1
Banca, Impresa e Società	7	2	3	2	1	0	0	1
Bancaforte	24	13	7	4	1	1	0	0
Bancaria	18	3	3	12	4	0	1	3
Banche e Banchieri	2	0	2	0	0	0	0	0
Diritto della banca e del mercato finanziario	1	1	0	0	0	0	0	0
Il risparmio	1	1	0	0	0	0	0	0
Journal of Banking and Finance	0	0	0	0	0	0	0	0
Journal of Corporate Accounting & Finance	4	3	0	1	3	0	3	0
Journal of Finance	7	1	6	0	0	0	0	0
Journal of Money, Credit and Banking	0	0	0	0	0	0	0	0
Management Accounting Research	0	0	0	0	0	0	0	0
Moneta e Credito	1	0	0	1	1	0	0	1
Scandinavian Journal of Management	0	0	0	0	0	0	0	0
Business and society	3	2	0	1	0	0	0	0
Financial accountability and management	1	1	0	0	0	0	0	0
Public budgeting and finance	2	1	1	0	0	0	0	0
Totale	105	43	26	36	13	1	4	8

Grafico 6.1 Trattazione del tema del sistema di controllo negli anni 2002-2004.

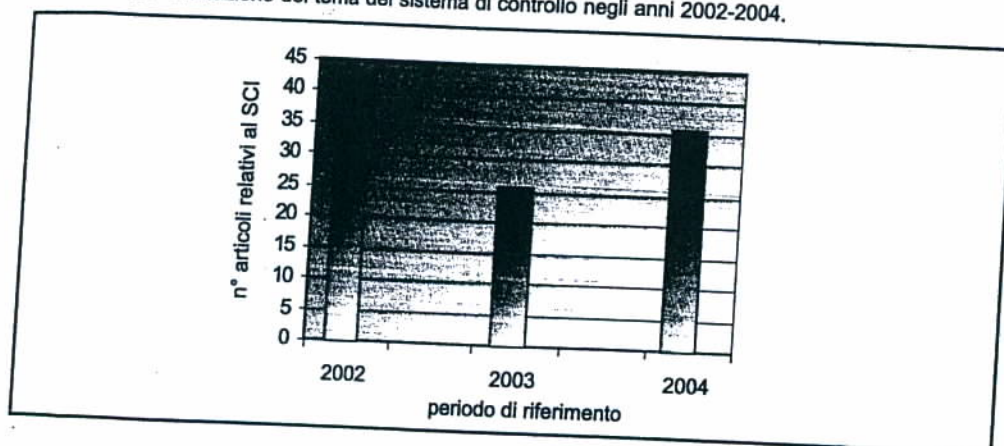
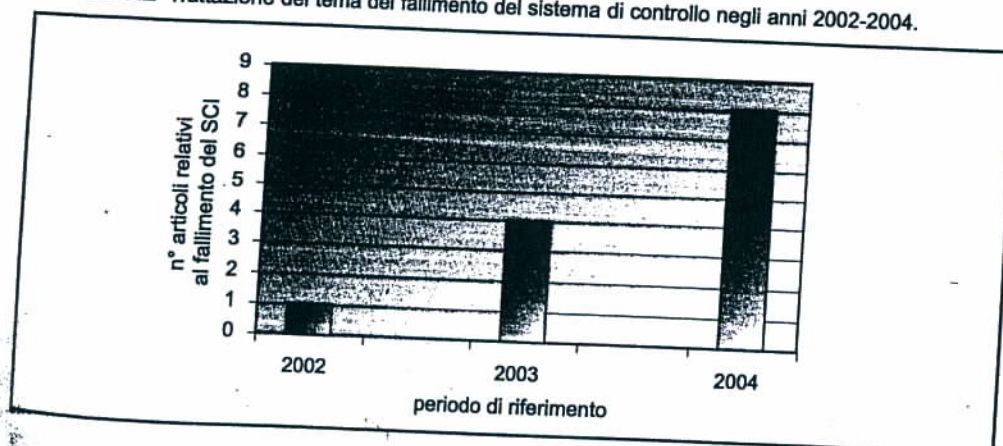


Grafico 6.2 Trattazione del tema del fallimento del sistema di controllo negli anni 2002-2004.



In particolare, da un punto di vista qualitativo, i contributi analizzati presentano un quadro di attenzione incentrato sull'esame:

- di alcuni limiti dei sistemi di controllo interno e delle relative proposte di miglioramento;
- delle caratteristiche dell'evoluzione dell'attività di vigilanza - svolta dall'autorità di settore - verso tematiche di consulenza e di supporto alla gestione della conoscenza (*knowledge management*);
- della necessità di una maggiore strutturazione e di un adeguato scambio di informazioni tra autorità di vigilanza e organi preposti al controllo dell'attività degli intermediari.

I limiti e le proposte di miglioramento rinvenibili sono di seguito per sommi capi riassunti (Tabella 6.5).

Tabella 6.5 Sintesi dei limiti evidenziati e delle proposte di miglioramento.

Limite	Rischio	Proposta di miglioramento
Carenza di meccanismi che assicurino l'indipendenza di: • sindaci; • società di revisione.	Conflitto di interessi	Adozione di strumenti idonei a garantire l'indipendenza degli organi preposti al controllo. (Separazione dei compiti tra società di revisione e collegio sindacale).
Carenza di norme stringenti su chi produce le informazioni e chi le controlla.	False comunicazioni	Rafforzamento dei poteri della Consob. Innalzamento delle pene previste. Definizione di specifiche norme comportamentali.
Difficoltà nel controllare tutti gli aspetti dell'attività (alto costo della regolamentazione e del controllo).	Carenze nei controlli	Necessità di un controllo sempre più indiretto. Previsione di una funzione di controllo strutturata e indicazione delle relative attività/responsabilità. Necessità di un maggiore coordinamento tra i soggetti preposti al controllo.

In particolare emerge chiaramente come elementi importanti per assicurare l'efficacia del sistema di controllo siano, in primo luogo, le variabili legate ai soggetti preposti all'attività di monitoraggio, quali la competenza, la responsabilità e l'indipendenza. Tale sistema, infatti, pur essendo caratterizzato da procedure formalizzate, strutture e tecniche fondamentali per lo svolgimento dell'attività, è principalmente costituito e influenzato dalle caratteristiche e dai comportamenti degli individui che svolgono l'attività di controllo.

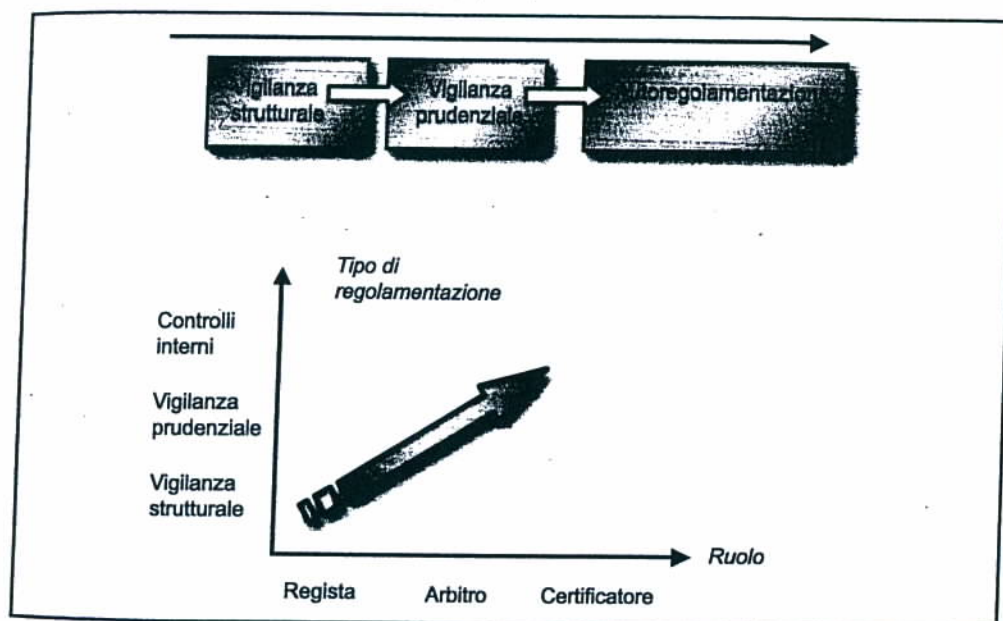
Un ulteriore aspetto riguarda la difficoltà, da parte dei soggetti preposti al controllo, di individuare tra i meccanismi più adeguati quelli caratterizzati da un buon rapporto costi/benefici, per ottimizzare l'impiego delle risorse.

Sotto un altro profilo il ruolo svolto dall'autorità di settore tende a essere sempre più caratterizzato da attività di consulenza e di supporto alla gestione della conoscenza (*knowledge management*), mentre acquista importanza l'autoregolamentazione da parte dei soggetti vigilati¹⁷.

In particolare il contesto in cui gli istituti di credito si trovano a operare risulta sempre più caratterizzato da autorità di vigilanza che richiedono anche l'osservanza di requisiti di carattere qualitativo relativamente ai sistemi di controllo e monitoraggio delle banche. In sintesi, da una vigilanza di tipo prudenziale, l'attenzione si è spostata su caratteri gestionali e organizzativi volti a monitorare la gestione aziendale.

¹⁷ La vigilanza bancaria dopo i controlli interni: verso la consulenza regolamentare e il *knowledge management*, Alessandro Caretta e Paola Schwitzer (Bancaria 2004).

Figura 6.3 Profili evolutivi dell'attività di controllo dell'autorità di settore.
(Fonte: Caretta, Shwitzzer 2004, op. cit.)



Le tendenze e i limiti sopra richiamati evidenziano la necessità di un maggior coordinamento tra le diverse forme di controllo, attraverso l'implementazione di adeguati flussi informativi, di comunicazione e di responsabilità, la cui carenza potrebbe comportare disfunzioni nel sistema dei controlli interni con conseguenti possibili perdite. In sintesi, l'analisi della letteratura sopra condotta conduce a ritenere, come elementi qualificanti e prioritari di un adeguato sistema di controllo per banche e istituzioni finanziarie, l'articolazione dello stesso mediante modalità e procedure strutturate, nonché la sua alimentazione e monitoraggio da parte di organi di controllo indipendenti e coordinati tra loro.

6.2 I risultati emersi dall'indagine intersettoriale

6.2.1 Metodo di ricerca e campione

Il presente capitolo è dedicato all'indagine della situazione dei controlli e in particolare delle cause potenziali dei fallimenti dei controlli con specifico riferimento agli istituti di credito. Si è pertanto proceduto con una vasta analisi empirica volta a compren-

dere quale sia la attuale percezione degli operatori principali in merito al tema delineato. Coerentemente con il disegno generale del lavoro sono stati utilizzati due metodi di ricerca complementari. Nella fase dell'indagine commentata in questo paragrafo, si è svolta un'inchiesta mediante invio via e-mail di un questionario a domande chiuse uguale per tutti i settori. È seguita una seconda fase di approfondimento durante la quale si sono svolte delle interviste dirette a operatori dei singoli settori per approfondire le tematiche più rilevanti evidenziatesi analizzando i risultati dell'inchiesta svolta preliminarmente.

Sulla base della classificazione di Mediobanca al momento dello svolgimento dell'indagine ossia all'inizio del 2006 erano presenti in Italia 718 istituti di credito. È stato coinvolto nell'inchiesta circa il 15% della popolazione individuata selezionando quindi 105 imprese bancarie. Perché il campione fosse compiutamente rappresentativo dell'universo indagato sono state incluse nel medesimo, sulla base della dimensione, banche quotate (trenta istituti), banche non quotate (trentadue istituti), Casse di Risparmio (venticinque istituti), aziende di credito cooperativo (diciotto istituti).

Sulla base delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi, si è creduto rilevante rivolgere l'indagine e quindi richiedere la compilazione del questionario a quattro diverse categorie di soggetti coinvolti nei processi di controllo per ciascuno degli istituti di credito selezionati e inclusi nel campione. Si tratta degli *Internal Auditor*, dell'alta direzione, del collegio sindacale, del team di revisione (ossia della squadra di controllo inviata dalla società di revisione presso il singolo istituto di credito). Sono stati inviati pertanto 105 questionari ai 105 istituti di credito richiedendo che i medesimi fossero compilati per ciascun istituto da quattro soggetti diversi: un *Internal Auditor*, un esponente dell'alta direzione, un sindaco, un revisore. Dopo numerosi solleciti telefonici e via e-mail, sono stati ottenuti in tutto 42 questionari compilati. Il tasso di risposta risulta elevato se rapportato al numero di istituti coinvolti nell'analisi, esso è infatti pari a circa il 40%. Il medesimo tasso risulta però più contenuto, pari a circa il 10%, se si classificano i questionari ottenuti, come è più corretto fare, sulla base della appartenenza del compilatore a una delle quattro categorie di soggetti coinvolte nell'analisi per ciascuno dei 105 istituti di credito. Nella Tabella 6.6 che segue sono riportati analiticamente i risultati cui si perviene in questo secondo caso evidenziando sia il tasso di risposta medio sia il tasso di risposta ottenuto per ciascuna categoria di rispondenti:

Tabella 6.6 Criterio di campionamento e percentuale di risposta per popolazione.

Categorie Di soggetti coinvolte	Popolazione (n° banche esistenti al momento dell'indagine)	Campione (un rispondente per ciascuna categoria per ciascuna banca)	Risposte ottenute (valore assoluto)	Risposte ottenute (percentuale)
<i>Internal Auditor</i>	718	105	9	8.57%
Alta direzione	718	105	12	11.43%
Collegio sindacale	718	105	15	14.29%
Team di revisione	718	105	6	5.71%
Totale	2.872	420	42	10,00%

6.2.2 Struttura del questionario

Il questionario inviato è stato strutturato in quattro sezioni ciascuna delle quali propone una domanda e una batteria di possibili risposte. Al rispondente è stato richiesto di esprimere il proprio giudizio circa la rilevanza di tutte le risposte indicate in ciascuna delle sezioni utilizzando una predeterminata scala di misura a sei pioli. La scala è costante per tutte le sezioni del questionario e il suo significato è esplicitamente indicato nel testo del questionario in modo tale da evitare qualsiasi ambiguità. In particolare sono attribuiti ai seguenti valori i seguenti significati: 1 = non rilevante; 2 = marginalmente rilevante; 3 = abbastanza rilevante; 4 = rilevante; 5 = molto rilevante; 6 = fattore determinante. È stato richiesto di compilare il questionario sulla base della esperienza personale maturata sia nello svolgimento della funzione indicata nella specifica azienda, sia, se possibile, più in generale, nella esperienza maturata nel settore bancario.

Nella prima sezione del questionario è stato richiesto ai rispondenti di indicare se e in quale misura nel settore bancario siano considerati causa di problemi per l'efficacia delle attività di controllo alcuni aspetti dell'attività stessa e cioè: a) gli aspetti tecnici dei controlli, b) le caratteristiche individuali degli addetti ai controlli, c) l'organizzazione e le politiche del personale degli organismi di controllo, d) la governance aziendale, e) le politiche pubbliche e i fattori di sistema, f) le connessioni improprie di interessi. Per motivi di chiarezza è fornita una esemplificazione di fattispecie tipicamente riconducibili a ciascuno degli aspetti.

Nella seconda sezione del questionario è richiesto di indicare i più importanti fattori che limitano l'efficacia dei controlli. Le risposte fornite dal questionario e relativamente alle quali è richiesto di esprimere un giudizio di rilevanza sono tutte riconducibili ai sei aspetti critici indicati nella prima sezione. Nei fatti in questa sezione sono operazionalizzati i concetti enunciati nella sezione A mediante l'utilizzo di singoli indicatori e i medesimi sono sottoposti all'attenzione dei rispondenti. Questo permette un importante approfondimento dell'analisi in quanto permette di testare, in modo analitico, la veridicità delle risposte ottenute nella sezione A, di comprendere se vi siano delle incoerenze, ma soprattutto di comprendere quali componenti specifici di ciascuno degli aspetti individuati sia considerato maggiormente rilevante.

Nella terza sezione del questionario è richiesto di individuare delle possibili azioni e dei possibili fattori che porterebbero a un miglioramento nella esistente situazione dei controlli. Anche questi fattori sono tutti riconducibili ai sei aspetti critici indicati nella prima sezione. In questo modo è possibile comprendere se gli interventi proposti siano coerenti con le criticità rilevate nelle prime parti del questionario ossia se i rispondenti considerino rilevanti gli interventi volti a influenzare gli aspetti da essi stessi evidenziati come più critici oppure se considerino determinate criticità non direttamente rimediabili.

6.2.3 Analisi dei risultati ottenuti mediante l'inchiesta con questionario

Nel presente paragrafo sono illustrati i risultati della prima fase della ricerca svolta con il metodo dell'inchiesta, mentre nel paragrafo che segue sono evidenziati i risultati

Tabella 6.7 Riepilogo generale delle medie dei valori assegnati a ciascun item da ciascuna categoria di intervistato nelle tre sezioni del questionario.

Aspetti tecnici controlli	Caratteristiche individuali addetti controlli	Organizzazione e politica personale organismi controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Conoscenza e competenze interventuali
4,22	4,44	4,00	5,00	3,33	5,22
2,63	3,48	3,15	3,00	3,15	3,15
2,83	3,27	3,00	3,47	2,50	3,47
3,87	3,00	3,00	2,33	2,50	3,17
Aspetti tecnici controlli					
Caratteristiche individuali addetti controlli					
Organizzazione e politica personale organismi controllo					
Governance aziendale					
Politiche pubbliche e fattori di sistema					
Conoscenza e competenze interventuali					
2,90	3,80	3,44	3,44	4,11	3,44
2,82	3,31	3,22	3,46	3,23	3,44
1,87	2,83	2,87	3,00	2,13	3,17
2,50	2,87	2,87	3,17	2,87	2,87
Aspetti tecnici controlli					
Caratteristiche individuali addetti controlli					
Organizzazione e politica personale organismi controllo					
Governance aziendale					
Politiche pubbliche e fattori di sistema					
Conoscenza e competenze interventuali					
4,33	4,00	4,33	4,33	3,89	4,00
3,31	3,37	4,23	3,54	3,46	4,00
3,33	2,53	3,27	2,47	3,54	4,15
3,33	3,17	3,83	3,83	3,50	3,87
Aspetti tecnici controlli					
Caratteristiche individuali addetti controlli					
Organizzazione e politica personale organismi controllo					
Governance aziendale					
Politiche pubbliche e fattori di sistema					
Conoscenza e competenze interventuali					
4,33	2,87	4,33	4,33	3,89	4,00
3,31	3,37	4,23	3,54	3,46	4,00
3,33	2,53	3,27	2,47	3,54	4,15
3,33	3,17	3,83	3,83	3,50	3,87

della seconda fase di approfondimento ulteriore svolta con il metodo dell'intervista diretta.

È importante evidenziare che, anche se il medesimo questionario è stato utilizzato da tutte le unità di ricerca ciascuna per il suo settore, e, quindi, una lettura trasversale dei risultati evidenziati nei vari capitoli permette un confronto intersettoriale, tutti i dati commentati nel presente paragrafo fanno esclusivo riferimento alla sola situazione del settore creditizio.

Nella Tabella 6.7, a pagina precedente, è riportato il quadro sinottico dei risultati dell'inchiesta svolta. Nelle pagine successive i medesimi dati sono rielaborati e commentati in modo analitico con l'obiettivo di comprendere quali siano le opinioni degli operatori. L'utilizzo del questionario ben si adatta, infatti, quando si desidera svolgere una analisi di tipo percettivo: si tratta, infatti, di un metodo che non permette di ottenere dei risultati oggettivi, ma che permette soprattutto di comprendere quale sia l'atteggiamento dei soggetti nei confronti della problematica sottoposta alla loro attenzione. Le risposte dei compilatori non possono che dipendere dai valori di cui questi soggetti sono portatori e dalla memoria di esperienze passate e presenti. Indagare quali siano questi valori e le conseguenti percezioni sulla rilevanza di vari aspetti preventivamente individuati è, in questo caso, proprio l'obiettivo che ci si propone di raggiungere con l'indagine.

I - I fattori che limitano l'efficacia delle attività di controllo (sezione A e B del questionario)

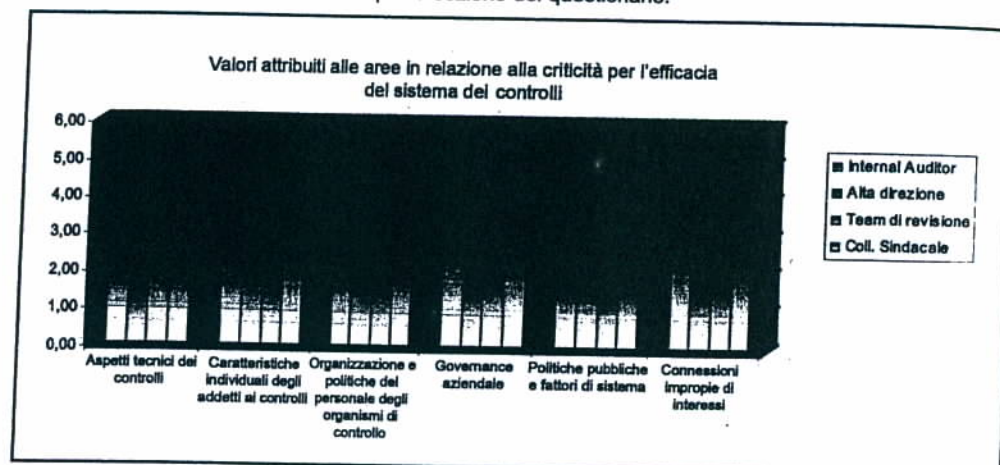
Si è anticipato che nella prima sezione del questionario è stato chiesto ai rispondenti di esprimere un giudizio su alcuni fattori rilevanti che il gruppo di ricerca ha ex ante qualificato come problematici per le attività di controllo negli istituti di credito. La Tabella 6.8 e il Grafico 6.3 illustrano i giudizi mediamente espressi da tutti i rispondenti e analiticamente dalle quattro categorie di intervistati (*Internal Auditor*, Alta Direzione, collegio sindacale, Team di revisione) con riferimento a ciascuno dei citati sei aspetti. È opportuno evidenziare che a ciascuno dei sei aspetti critici e a ciascuna delle quattro categorie di rispondenti è stato associato un colore. Ciò risulta utile in primo luogo in quanto si tratta di una modalità espositiva coerente con quanto effettuato da tutti i gruppi di ricerca e, quindi, per tutti i settori studiati nel presente lavoro, e in secondo luogo per enfatizzare, anche da un punto di vista visivo, la coerenza interna dell'analisi dei risultati svolta in questo paragrafo e nei paragrafi che seguono.

Già i primi risultati dell'indagine risultano interessanti e dimostrano che la stratificazione del campione operata può essere considerata significativa.

In prima approssimazione se si considerano le medie calcolate per riga, si evidenzia il livello di rilevanza attribuito da ciascuna categoria di rispondenti all'insieme degli aspetti considerati. Appare immediatamente evidente, che gli *Internal Auditor* forniscono sistematicamente giudizi più elevati (punteggio medio complessivo 4,37) rispetto agli altri tre gruppi e che questi ultimi sembrano mediamente riconoscere che gli aspetti considerati sono abbastanza rilevanti (i punteggi medi complessivi attribuiti superano in tutti e tre i casi anche se di poco il livello 3). È possibile un'ulteriore osser-

Tabella 6.8 Risultati ottenuti nella prima sezione del questionario.

		Risultati ottenuti nella prima sezione del questionario (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
		1	2	3	4	5	6
	Media per riga	Aspetti tecnici dei controlli	Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Connessioni improprie di interessi
Internal Auditors	4,37	4.22	4.44	4.00	5.00	3.33	5.22
Alta Direzione*	3,09	2.62	3.46	3.15	3.00	3.15	3.15
Collegio sindacale	3,12	2,93	3,27	3,00	3,47	2,60	3,47
Team di Revisione	3,11	3.67	3.00	3.00	3.33	2.50	3.17
Media per Colonna	3,42	3,36	3,54	3,29	3,70	2,90	3,75

Grafico 6.3 Risultati ottenuti nella prima sezione del questionario.

vazione: nessuna delle categorie di intervistati ha attribuito, in media, valutazioni massime ossia ricadenti in un intorno sinistro del polo 6 della scala (fattore determinante) o minime ossia ricadenti in un intorno di 2 (problema marginale) o in un intorno destro di 1 (non problematico).

Se si considerano le medie calcolate per colonna con riferimento a tutto il campione

degli intervistati, senza distinguere, quindi, tra le categorie cui i medesimi appartengono si deve concludere che i rispondenti hanno considerato maggiormente critici per l'efficacia del sistema di controllo le "connessioni improprie di interessi" (punteggio medio complessivo: 3,75) e la "governance aziendale" (punteggio medio complessivo: 3,70), seguite dalle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" (punteggio medio complessivo: 3,54) mentre considerano meno importanti le "politiche pubbliche e i fattori di sistema" (punteggio medio complessivo: 2,90).

È opportuno approfondire l'analisi considerando nel dettaglio le risposte fornite. Gli *Internal Auditor* e il collegio sindacale considerano l'esistenza di "connessioni improprie di interessi" la principale causa di criticità attribuendo al medesimo aspetto pesi molto differenti (punteggio 5,22 i primi e punteggio 3,47 i secondi). Sempre gli *Internal Auditor* e il collegio sindacale attribuiscono grande rilevanza anche alla "governance aziendale" anche in questo caso riconoscendo all'item pesi molto diversi (punteggio 5,00 i primi e nuovamente punteggio 3,47 i secondi). Anche i revisori riconoscono rilevanza alla "governance aziendale" (punteggio 3,33), ma le riconoscono il secondo posto per criticità, facendola precedere dagli "aspetti tecnici" (punteggio 3,67). Infine l'alta direzione identifica come aspetto di maggiore criticità le "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" (punteggio 3,46), ponendo di conseguenza questo aspetto ad un livello superiore rispetto sia alle "connessioni improprie di interessi" (punteggio 3,15) sia alla "governance aziendale" (punteggio 3,00), sia agli "aspetti tecnici dei controlli" (punteggio 2,62). Tali caratteristiche individuali sono classificate al secondo posto in ordine di rilevanza dal collegio sindacale (punteggio 3,27), al terzo posto dagli *Internal Auditor* (punteggio 4,44) e al quarto posto dai team di revisione (punteggio 3,00).

Si distinguono, quindi, giudizi abbastanza differenziati da parte delle categorie di intervistati: i soggetti appartenenti a diverse famiglie di operatori, pur tutte coinvolte a vario titolo nel processo di controllo interno, si evidenziano portatori di valori e culture non omogenee che li portano ad attribuire un peso sostanzialmente diverso ai medesimi aspetti.

Nella seconda sezione del questionario è stato richiesto di indicare i più importanti fattori che limitano l'efficacia dei controlli negli istituti di credito. Vale la pena di ricordare che gli item sono stati sottoposti ai rispondenti senza un particolare ordine logico così da evitare che l'esposizione potesse in qualche modo influenzare il giudizio espresso. Nel presente paragrafo, però, ai fini della più agevole interpretazione dei risultati, gli item sono riclassificati e presentati secondo l'ordine logico originario ossia sono ricondotti alle macrocategorie logiche rappresentate dai sei aspetti critici individuati nella prima sezione del questionario. Per rendere più semplice la lettura dei dati ciascun aspetto è contraddistinto dal colore in precedenza associatogli.

Nella Tabella 6.9 pertanto:

- sono calcolati ed evidenziati analiticamente i giudizi medi espressi da ciascuna categoria di rispondenti per ogni item;
- sono riclassificati i medesimi valori riconducendo gli stessi ai sei aspetti critici e calcolando i valori mediamente attribuiti agli stessi da ciascun gruppo di rispondenti (cf

- le righe colorate indicate con la label "media item riconducibili all'aspetto n");
- sono altresì calcolati i valori mediamente attribuiti da tutti i rispondenti indipendentemente dal gruppo di appartenenza a ciascun item ("media per riga");
 - sono infine calcolati i giudizi complessivi medi espressi da tutti i rispondenti indipendentemente dal gruppo di appartenenza a ciascuno dei sei aspetti.

Tabella 6.9 I fattori che limitano l'efficacia delle attività di controllo.

Fattori che limitano l'efficacia delle attività di controllo						
	Fattori Critici	Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Media per riga
1) Aspetti tecnici dei controlli	dom 11 Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/ revisore	2,56	2,62	1,87	2,50	2,38
	dom 30 Progressiva erosione e indebolimento degli standard di controllo in una logica di accettazione di anomalie ritenute di minore entità	3,00	2,85	2,67	2,67	2,79
	dom 31 Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	3,89	3,31	2,93	2,67	3,20
	MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 1)	3,15	2,92	2,49	2,61	2,79
2) Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	dom 9 Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	3,89	3,38	3,13	3,50	3,48
	dom 10 Insufficiente esperienza dei controllori	3,44	3,31	3,07	3,17	3,25
	dom 18 Carente impegno e motivazione del personale addetto ai controlli	3,22	2,62	2,67	3,00	2,88
	dom 20 Mancanza di deontologia dei controllori	4,22	2,77	2,67	2,50	3,04
	MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 2)	3,69	3,02	2,88	3,04	3,16
3) Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	dom 12 Carico di lavoro eccessivo e troppo forte pressione gerarchica sul personale addetto al controllo	3,56	2,92	2,47	2,83	2,94
	dom 13 Eccessivo turnover del personale addetto ai controlli e difficoltà a trasferire le conoscenze tra controllori	3,00	2,77	2,87	2,67	2,83
	dom 14 Tipo di incentivazione del personale di controllo in contrasto con gli obiettivi istituzionali del controllo	3,22	2,46	2,20	2,67	2,64
	dom 17 Retribuzione dei controllori sproorzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento	2,56	2,46	3,00	2,50	2,63
	MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 3)	3,08	2,65	2,63	2,67	2,76

(segue)

Tabella 6.9 (continua)

Fattori che limitano l'efficacia delle attività di controllo

	Fattori Critici	Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Media per riga
4) Governance aziendale	dom 8 Insufficiente supporto interno operativo degli organi di controllo	3,44	2,85	2,80	2,67	2,94
	dom 19 Eccessivo orientamento "commerciale" di organi e società che operano i controlli	3,44	3,46	3,00	3,17	3,27
	dom 22 Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	5,00	2,92	3,33	3,00	3,56
	dom 23 Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	3,67	2,77	3,13	3,17	3,18
	dom 24 Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	4,33	3,00	3,20	3,17	3,43
	MEDIA ITEM RICONDUCEBILI ALL'ASPETTO 4)	3,98	3,00	3,09	3,03	3,28
5) Politiche pubbliche e fattori di sistema	dom 15 Buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi	4,11	3,23	2,13	2,67	3,04
	dom 16 Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	2,89	3,38	2,93	3,33	3,14
	dom 27 Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	2,78	2,54	2,00	2,50	2,45
	dom 28 Carenza nei percorsi formativi dei controllori sotto il profilo della deontologia professionale	3,44	3,00	2,67	2,50	2,90
	dom 29 Mancato sostegno ai controllori da parte degli organi di vigilanza generali o settoriali e da parte degli orientamenti della giurisprudenza	4,11	3,08	2,80	2,67	3,16
	MEDIA ITEM RICONDUCEBILI ALL'ASPETTO 5)	3,47	3,05	2,51	2,73	2,94
6) Connessioni improprie di interessi	dom 7 Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	5,11	3,77	4,00	3,33	4,05
	dom 21 Connessione indebita tra attività di controllo, gestione e consulenza nell'ambito delle stesse strutture e persone	4,89	2,92	2,67	2,83	3,33
	dom 25 Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	3,89	3,00	2,93	3,17	3,25
	dom 26 Coinvolgimento dei controllori in sistemi di interessi e alleanze egemonizzate dai controllati	5,22	2,92	2,93	2,67	3,44
	MEDIA ITEM RICONDUCEBILI ALL'ASPETTO 6)	4,78	3,15	3,13	3,00	3,52

Per rendere più visibile il confronto nella Tabella 6.10 che segue, sono confrontati i risultati ottenuti nella prima sezione del questionario con le rielaborazioni dei dati ottenuti con riferimento alla seconda sezione del questionario.

Tabella 6.10 Confronto tra i risultati ottenuti nella sezione A) del questionario e le rielaborazioni dei risultati ottenuti nella sezione B) del questionario.

		Confronto tra i risultati ottenuti nelle prime due sezioni del questionario					
	Media per riga	1	2	3	4	5	6
		Aspetti tecnici dei controlli	Caratteristi- che individuali degli addetti ai controlli	Organizza- zione e politiche del personale degli organismi di controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Connessioni improprie di interessi
Giudizi espressi direttamente nella sezione A) del questionario							
Internal Auditor	4,37	4,22	4,44	4,00	5,00	3,33	5,22
Alta Direzione	3,09	2,62	3,46	3,15	3,00	3,15	3,15
Collegio sindacale	3,12	2,93	3,27	3,00	3,47	2,60	3,47
Team di Revisione	3,11	3,67	3,00	3,00	3,33	2,50	3,17
Media per Colonna sezione A)	3,42	3,36	3,54	3,29	3,70	2,90	3,75
Giudizi espressi indirettamente nella sezione B) del questionario							
Internal Auditor	3,69	3,15	3,69	3,08	3,98	3,47	4,78
Alta Direzione	2,97	2,92	3,02	2,65	3,00	3,05	3,15
Collegio sindacale	2,79	2,49	2,88	2,63	3,09	2,51	3,13
Team di Revisione	2,85	2,61	3,04	2,67	3,03	2,73	3,00
Media per Colonna sezione B)	3,08	2,79	3,16	2,76	3,28	2,94	3,52
Differenza Media B) – Media A)	– 0,35	– 0,57	– 0,38	– 0,53	– 0,42	0,04	– 0,23

In prima approssimazione l'analisi dei risultati così ottenuti conferma le principali considerazioni svolte analizzando le risposte fornite nella prima sezione del questionario. In particolare rielaborando le risposte ottenute nella sezione B) del questionario sopra analiticamente riportate si riscontrano nuovamente:

- la tendenza degli *Internal Auditor* a riconoscere punteggi generalmente più elevati a tutti gli items considerati (punteggio complessivo medio 3,69);
- la tendenza degli altri tre gruppi di soggetti ad attribuire un giudizio "abbastanza rilevante" agli items considerati (i punteggi medi complessivi attribuiti si attestano in un intorno sinistro di 3);
- il riconoscimento di un ruolo primario alle "connessioni improprie di interessi" (punteggio 3,52) e alla "corporate governance" (punteggio 3,28) e alle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" (punteggio 3,16).

La lettura della Tabella 6.10 permette di evidenziare che non è invece confermato:

- il giudizio di maggiore rilevanza attribuito dall'Alta Direzione alle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" che passa da un punteggio sinteticamente attribuito di 3,46 nella prima sezione del questionario a un punteggio rielaborato sulla base delle risposte analitiche fornite nella seconda sezione dei questionari di 3,02 e quindi passa dall'essere considerato il principale limite alla efficacia dei controlli al terzo fattore in ordine di importanza.
- il giudizio di maggiore rilevanza attribuito dai Team di revisione agli "aspetti tecnici dei controlli" che passa da un punteggio sinteticamente attribuito di 3,67 nella prima sezione del questionario a un punteggio rielaborato sulla base delle risposte analitiche fornite nella seconda sezione del questionario di 2,61 e quindi passa dall'essere considerato il principale limite alla efficacia dei controlli a essere considerato addirittura l'ultimo fattore in ordine di importanza.

L'espressione di un giudizio analitico sui differenti items riconducibili alle categorie logiche generali ha probabilmente permesso ai rispondenti di meglio comprendere il significato attribuito nella ricerca alle categorie medesime, portando talvolta a esprimere giudizi diversi rispetto a quelli in precedenza esplicitati.

Conviene, inoltre, sottolineare che i punteggi attribuiti ai singoli items, e, di conseguenza, i punteggi sinteticamente attribuiti nelle rielaborazioni dei dati ai sei aspetti critici considerati, risultano mediamente inferiori rispetto a quelli attribuiti nella prima sezione del questionario (differenza media negativa di 0,35 punti).

Anche se le tendenze generali sono confermate, quindi, la considerazione analitica dei singoli fattori che limitano l'efficacia dei controlli stempera negli operatori il giudizio espresso quando sono considerate le macrocategorie logiche. Solo nel caso delle "politiche pubbliche e fattori di sistema" si ha un quasi perfetto allineamento tra il giudizio fornito nella prima e nella seconda sezione del questionario, ciò comporta, un aumento relativo della rilevanza riconosciuta a questo aspetto.

Le risposte ottenute nella seconda sezione del questionario si prestano ad altre interessanti analisi. Nella Tabella 6.11 che segue è evidenziata la graduatoria dei singoli dieci

Tabella 6.11 Graduatoria dei dieci fattori più critici¹⁸.

I 10 fattori più critici ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Internal Auditor					
dom 26	Coinvolgimento dei controllori in sistemi di interessi e alleanze egemonizzate dai controllati	5,22	dom 15	Buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi	4,11
dom 7	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	5,11	dom 29	Mancato sostegno ai controllori da parte degli organi di vigilanza generali o settoriali e da parte degli orientamenti della giurisprudenza	4,11
dom 22	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	5,00	dom 9	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	3,89
dom 21	Connessione indebita tra attività di controllo, gestione e consulenza nell'ambito delle stesse strutture e persone	4,89	dom 25	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	3,89
dom 24	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	4,33	dom 31	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	3,89
dom 20	Mancanza di deontologia dei controllori	4,22			
Alta Direzione					
dom 7	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	3,77	dom 15	Buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi	3,23
dom 19	Eccessivo orientamento "commerciale" di organi e società che operano i controlli	3,46	dom 29	Mancato sostegno ai controllori da parte degli organi di vigilanza generali o settoriali e da parte degli orientamenti della giurisprudenza	3,08
dom 9	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	3,38	dom 24	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	3,00
dom 16	Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	3,38	dom 25	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	3,00
dom 10	Insufficiente esperienza dei controllori	3,31	dom 28	Carenze nei percorsi formativi dei controllori sotto il profilo della deontologia professionale	3,00
dom 31	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	3,31			

(segue)

¹⁸ Si evidenzia che spesso si registrano più item con lo stesso valore medio: sono pertanto in questi casi riportati gli items "pari-merito".

Tabella 6.11 (continua)

I 10 fattori più critici ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Collegio sindacale					
dom 7	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	4,00	dom 17	Retribuzione dei controllori sproporzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento	3,00
dom 22	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	3,33	dom 19	Eccessivo orientamento "commerciale" di organi e società che operano i controlli	3,00
dom 24	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	3,20	dom 16	Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	2,93
dom 9	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	3,13	dom 25	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	2,93
dom 23	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	3,13	dom 26	Coinvolgimento dei controllori in sistemi di interessi e alleanze egemonizzate dai controllati	2,93
dom 10	Insufficiente esperienza dei controllori	3,07			
Team di revisione					
dom 9	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	3,50	dom 24	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	3,17
dom 7	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	3,33	dom 25	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	3,17
dom 16	Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	3,33	dom 18	Carente impegno e motivazione del personale addetto ai controlli	3,00
dom 10	Insufficiente esperienza dei controllori	3,17	dom 22	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	3,00
dom 19	Eccessivo orientamento "commerciale" di organi e società che operano i controlli	3,17	dom 31	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	2,93
dom 23	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	3,17			

items considerati più problematici ai fini dell'efficacia delle attività di controllo dalle quattro categorie di soggetti intervistati. Nella Tabella 6.12 sono ulteriormente sintetizzati i risultati della Tabella 6.11) rilevando il numero di volte in cui gli items riconducibili a uno specifico aspetto critico sono classificati ai primi dieci posti.

Tabella 6.12 N° di volte in cui items riconducibili al medesimo aspetto critico compaiono nei primi dieci posti¹⁹.

N° di preferenze espresse nei primi 10 posti	Internal Auditor	Alta Direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Totale
Governance aziendale	2	2	4	4	12
Connessioni improprie di interessi	4	2	3	2	11
Caratteristiche individuali addetti ai controlli	2	2	2	3	9
Politiche pubbliche e fattori di sistema	2	4	1	1	8
Aspetti tecnici dei controlli	1	1	1	0	3
Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	0	0	1	0	1

Ancora una volta sono confermate le tendenze già individuate: sono considerate i fattori più critici le "connessioni improprie di interessi" e la "governance aziendale", seguite dalle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" e dalle "politiche pubbliche e fattori di sistema". Gli "aspetti tecnici dei controlli" e l'"organizzazione e le politiche del personale degli organismi di controllo" anche in questo caso rappresentano i fattori più raramente indicati dai rispondenti come cause di fallimento dei controlli.

È interessante analizzare nel dettaglio le scelte effettuate dai vari operatori.

Con riferimento all'aspetto "connessioni improprie di interessi" è importante notare che l'item "conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)" sia considerato sostanzialmente da tutti i rispondenti causa primaria del fallimento dei controlli. Esso è stato classificato dall'Alta Direzione e dal collegio sindacale al primo posto e dagli *Internal Auditor* e dai Team di revisione al secondo posto. Anche l'item "appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità" è stato classificato da tutti e quattro i gruppi di rispondenti tra i primi dieci fattori più critici per il corretto funzionamento dei sistemi dei controlli. Collegio sindacale e *Internal Auditor* considerano di grande rilevanza anche il fattore "coinvolgimento dei controllori in sistemi di interessi e alleanze egemonizzate dai controllati".

Infine solo gli *Internal Auditor* considerano la "connessione indebita tra attività di controllo, gestione e consulenza nell'ambito delle stesse strutture e persone". Questo risultato merita alcune importanti riflessioni in quanto apparentemente in contrasto con le indicazioni unanimesi raccolte e sopra richiamate. Né il collegio sindacale, né i Team di revisione - e quindi nessuno dei controllori esterni -, ma nemmeno l'Alta Direzione,

¹⁹ Si ricorda che la quadratura a dieci non è sempre possibile in quanto spesso si registrano più item con lo stesso valore medio. Si omettono pertanto i totali di colonna.

indicano nei primi dieci posti la coesistenza di consulenza e di attività di controllo nonostante vi sia stato recentemente un importante e vivace dibattito istituzionale sull'argomento. Ciò significa che la coesistenza di controllo e consulenza nelle medesime strutture o, addirittura, nelle medesime persone non è considerata, se si escludono gli *Internal Auditor*, causa certa di esistenza di conflitto di interessi e di mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e controllori.

Si tratta di un risultato molto interessante. Nel settore indagato, evidentemente, le soluzioni prospettate rispettivamente a livello europeo dalla Commissione delle Comunità Europee e a livello nazionale dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dal Collegio dei Ragionieri hanno fornito validi e credibili supporti operativi per la soluzione di situazioni potenzialmente conflittuali eventualmente individuate a livello di singolo istituto di credito.

Vale la pena di richiamare brevemente i principali documenti di riferimento nel citato dibattito, primo fra tutti la Raccomandazione della Commissione Europea del 16 maggio 2002 recante titolo "L'indipendenza dei revisori legali dei conti nell'UE: un insieme di principi fondamentali". Il documento della Commissione Europea recita: "il criterio fondamentale per giudicare l'approccio adottato da un revisore legale per ridurre le minacce e i rischi per la propria indipendenza ... è se un terzo ragionevole e informato, che conosca tutti i fatti e le circostanze rilevanti attinenti a uno specifico incarico di revisione, giungerebbe alla conclusione che il revisore esercita in modo obiettivo e imparziale la sua capacità di giudizio su tutte le questioni sottoposte alla sua attenzione". Si tratta di una definizione importante in quanto non si limita all'aspetto soggettivo (l'indipendenza cosiddetta "di fatto", cioè l'atteggiamento mentale del revisore che dimostra la propria obiettività prendendo in considerazione tutti gli elementi rilevanti per l'esercizio del suo compito e nessun fattore a questo estraneo) ma si estende a considerare anche la necessaria sussistenza del requisito oggettivo, vale a dire la cosiddetta indipendenza "in apparenza", quella che si manifesta agli occhi dei terzi. Infatti la Commissione Europea raccomanda che il revisore eviti "di essere associato a fatti e circostanze che siano tali da indurre un terzo ragionevole e informato a mettere in dubbio la capacità del revisore contabile di svolgere il suo compito in modo obiettivo". È importante evidenziare, infatti, che secondo la Commissione Europea "l'indipendenza non è un requisito che il revisore legale debba soddisfare in maniera assoluta, mantenendosi libero da qualsiasi relazione economica, finanziaria o di altro genere che possa apparire come implicante una qualche forma di dipendenza. Si tratta di uno stato manifestamente impossibile da raggiungere, in quanto ognuno si trova necessariamente in un qualche rapporto di dipendenza o relazione con altre persone".

Nel marzo 2004 la Commissione delle Comunità Europee ha emanato una proposta di direttiva sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati e che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio. L'articolo 23 riprende il principio fondamentale dell'indipendenza del revisore, enunciato nella raccomandazione del 2002. La proposta di direttiva sancisce il principio che il revisore legale o l'impresa di revisione contabile che eseguono la revisione dei conti di un ente siano indipendenti da quest'ultimo e non partecipino in alcun modo all'adozione delle decisioni da parte

degli organi di direzione. Ciò implica che "il revisore dei conti non deve accettare incarichi di revisione che possano compromettere la sua indipendenza". Egli deve inoltre "rifiutare tutti gli incarichi diversi dalla revisione che possano compromettere la sua indipendenza". Inoltre il revisore deve "documentare tutti i possibili rischi per la sua indipendenza, nonché le misure di salvaguardia adottate per limitarli".

A livello nazionale, secondo il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, appare ragionevole escludere una previsione di "assoluta" incompatibilità dell'attività di revisione con la prestazione di servizi diversi al medesimo cliente, dovendosi viceversa "valutare la situazione caso per caso, alla luce del fatto che tale eventuale coesistenza pregiudichi o meno (o anche possa apparire idonea a pregiudicare) la necessaria obiettività e indipendenza del sindaco/revisore". Minacce all'indipendenza/obiettività del sindaco/revisore possono in realtà derivare da una pluralità di circostanze, alcune di natura generale e altre connesse alle condizioni specifiche dell'incarico, che il sindaco/revisore deve sottoporre a periodico monitoraggio ponendo in essere, in caso di necessità, le opportune contromisure ed estendendo la sua valutazione anche all'idoneità della attività di salvaguardia volta a eliminare o comunque a ridurre significativamente i rischi in questione. Nel caso di conflitto di interesse la verifica va estesa all'interesse personale del revisore ad assumere una posizione che, in assenza di tale interesse, non avrebbe ragionevolmente assunto o avrebbe assunto in maniera diversa. Ancora, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti evidenzia che tale ipotesi coincide con quella che il legislatore italiano ha considerato centrale per quanto attiene proprio alle cause di ineleggibilità e di decadenza del sindaco/revisore nella nuova versione dell'art. 2399, lettera c), del Codice Civile in vigore dal 2004, che fa riferimento a una serie di "rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza". È importante sottolineare come tali "rapporti di natura patrimoniale" possono diventare rilevanti, al fine di configurare una causa di ineleggibilità e di decadenza, esclusivamente nel caso in cui essi "compromettano l'indipendenza" del soggetto che li intrattiene. Tale inciso finale ("che ne compromettano l'indipendenza") sempre secondo il CNDC deve ritenersi infatti, anche alla luce del D.Lgs. 37/2004, D.Lgs. n. 37/2004, riferibile a tutte le cause di decadenza elencate e, conseguentemente, la valutazione della rilevanza di esse potrà essere operata alla luce dell'incidenza che le situazioni delineate dal legislatore possono avere, in concreto, sull'indipendenza dei soggetti interessati. Il criterio per valutare quali circostanze o quali rapporti possano intaccare l'effettiva indipendenza del componente l'organo di controllo non può essere stabilito ex ante, ma è indubbio che indicazioni potranno essere desunte dalla valutazione sociale e dai principi internazionali di miglior prassi, elaborati dalle categorie professionali interessate, quali quelli ricavabili dai codici etici di categoria o, facendo parte il nostro paese dell'Unione Europea, appunto dalle raccomandazioni o da altri atti di indirizzo degli organi dell'Unione. Con molta chiarezza la Commissione Europea ammonisce il revisore contabile "non solo a evitare che si instauri una simile dipendenza finanziaria, ma a considerare attentamente anche se l'apparenza di una simile dipendenza possa dar luogo a una significativa minaccia per l'indipendenza". In particolare, la Commissione Europea sottolinea che "un revisore legale, una società di revisione o una rete possono essere visti come

finanziariamente dipendenti da un singolo cliente o gruppo di clienti quando il totale dei corrispettivi, per servizi di revisione e non, che ricevono o prevedono di ricevere da quel cliente o gruppo di clienti oltrepassa una soglia critica dei loro ricavi totali".

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti si è posto il problema se debbano essere individuate le "soglie critiche" tali da causare un rischio inaccettabile, reale o avvertito, di perdita del requisito di indipendenza/obiettività del revisore anche alla luce della posizione della Commissione Europea che non indica un riferimento percentuale preciso, limitandosi a evidenziare che "la percezione pubblica di questa soglia dipenderà da vari fattori facenti parte del contesto in cui si svolge la revisione. Per esempio, la soglia potrà variare in funzione delle dimensioni della società di revisione (del revisore), del fatto che abbia una presenza consolidata o sia stata appena costituita, del fatto che operi su scala locale, nazionale o internazionale e della situazione economica dei mercati sui quali opera". Pur preso atto di quanto precede, richiamando evidenti finalità di doverosa chiarezza il CNDC assume una precisa posizione al riguardo: non si ha conflitto di interesse nella misura in cui il fatturato ottenuto dallo studio professionale, individuale o associato per attività svolte a favore della società nel cui collegio sindacale siede il dottore commercialista stesso, non superano il 15% del totale complessivo dei ricavi²⁰. Una posizione più intransigente è stata assunta, invece, dal Collegio dei Ragionieri che, affidandosi in realtà ad un parere pro-veritate di illustri giuristi, nel febbraio 2005 ha

²⁰ In sintesi, i "principi di fondo" che secondo il documento emanato nel gennaio 2005 dal CNDC debbono guidare gli iscritti all'Albo dei Dottori Commercialisti nella valutazione delle situazioni concrete al fine di valutare la sussistenza o meno del requisito della indipendenza sono i seguenti:

- 1) L'indipendenza del sindaco è un requisito etico soggettivo che non può essere agevolmente assoggettato a verifica e, in quanto tale, deve essere valutato alla luce di principi di base piuttosto che attraverso regole dettagliate.
- 2) L'indipendenza deve essere giudicata in punto di fatto ma anche di apparenza, secondo la ragionevole percezione che può avere, al riguardo, un soggetto terzo informato.
- 3) L'indipendenza non è un requisito che il sindaco debba soddisfare in maniera assoluta, mantenendosi libero da qualsiasi relazione economica, finanziaria o di altro genere che possa apparire come implicante una qualche forma di dipendenza.
- 4) Minacce all'indipendenza del revisore possono derivare da una pluralità di circostanze, alcune di natura generale e altre connesse alle condizioni specifiche dell'incarico, e il revisore deve sottoporre a periodico monitoraggio l'accettabilità del livello di rischio di mancanza di indipendenza che possa derivare da specifiche attività, relazioni e altre circostanze in questione.
- 5) Il pericolo di conflitto di interessi di natura economico-patrimoniale - anche con riferimento alla nuova formulazione dall'art. 2399, lettera c), C.C. - può considerarsi effettivo ove il totale dei corrispettivi ricevuti da un singolo cliente, per servizi di revisione e non, oltrepassi una soglia critica dei ricavi totali.
- 6) La misura di tale soglia critica può variare a seconda dei diversi fattori facenti parte del contesto in cui si svolge l'attività di controllo (dimensione dello studio professionale; durata dell'attività e consolidamento della presenza sul mercato; operatività locale, nazionale o internazionale; situazione economica del mercato in cui opera, ecc.). Tale soglia critica deve considerarsi in ogni caso superata laddove il totale dei corrispettivi ricevuti da un singolo cliente, ovvero da più clienti appartenenti al medesimo gruppo, oltrepassi, per servizi di revisione e non, il 15% del totale complessivo dei ricavi dello studio professionale, individuale o associato. I casi dubbi debbono essere sottoposti al vaglio degli organismi professionali competenti.
- 7) L'assunzione della carica di sindaco in più società appartenenti allo stesso gruppo deve considerarsi compatibile e quindi perfettamente ammissibile.

evidenziato la necessità di una interpretazione più letterale dell'art. 2399 lettera c) in base alla quale i "rapporti di lavoro", i "rapporti continuativi di consulenza" e le "prestazioni di opera retribuita" sarebbero proibiti in ogni caso al nominando sindaco indipendentemente dalla possibilità che l'instaurarsi di tali rapporti possa portare o meno a comprometterne l'indipendenza. Infatti, il citato parere evidenzia che l'inciso "che ne compromettano l'indipendenza" sarebbe da riferirsi ai soli "altri rapporti di natura patrimoniale" e non a quelli precisamente individuati dalla norma. Anche il Collegio dei Ragionieri individua un criterio utile per chiarire le singole situazioni. Non esiste conflitto di interesse quando: a) un socio di uno studio associato assume la carica di componente del collegio sindacale di una società; b) lo studio associato sottoscrive un contratto di consulenza a favore della medesima società specificando quale socio dello studio - diverso evidentemente da quello che ha assunto la carica di sindaco - è responsabile per l'espletamento delle attività previste; c) lo statuto dello studio associato prevede la completa esclusione del socio che ha assunto la carica di sindaco dalla partecipazione agli utili derivanti dal contratto di consulenza di cui al punto precedente.

Si tratta di una soluzione molto più rigorosa e vincolante rispetto a quella prevista dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti che certamente garantisce in modo più oggettivo il mancato coinvolgimento patrimoniale del sindaco. Se da un lato essa si discosta dalle più generiche previsioni europee, dall'altro è coerente con un'altra normativa nazionale il D.P.R. 99/98 costitutivo del registro dei revisori contabili. L'art. 39 di quest'ultimo al comma 2, lettera d), regola, infatti, la sospensione del revisore contabile e prevede che l'idoneità al corretto svolgimento delle funzioni di controllo dei conti è gravemente compromessa quando "l'iscritto (...) è legato alla società o all'ente che conferisce l'incarico (...) da rapporti di lavoro subordinato o autonomi, ovvero lo sia stato nei tre anni antecedenti al conferimento dell'incarico". Ciò significa che non solo è vietata, pena la sospensione, la sottoscrizione di rapporti di consulenza tra il soggetto controllato e il revisore, ma è altresì previsto un cooling off period di tre anni antecedenti il conferimento dell'incarico.

In conclusione, il problema della coesistenza di consulenza e controllo nelle medesime strutture, è stato ampiamente trattato dalla normativa e dalle istituzioni professionali anche e soprattutto a seguito dei recenti scandali finanziari che hanno coinvolto sia lo scenario nazionale sia quello internazionale.

Ne segue che i soggetti direttamente coinvolti, e cioè il Collegio sindacale, i Team di revisione - controllori esterni - e l'Alta Direzione - controllati - considerano questo un problema importante, ma affrontabile e soprattutto già affrontato. Altre minacce all'indipendenza possono derivare da una pluralità di circostanze generali e/o specifiche: la coesistenza dell'attività di controllo e dell'attività di consulenza è solo una e forse la più individuabile e gestibile di queste minacce.

Diverso e più diffidente è l'atteggiamento degli *Internal Auditor*, i quali sono soggetti solo indirettamente coinvolti in una eventuale situazione di conflitto di interesse del sindaco o del revisore per le conseguenze potenzialmente negative della stessa sulla qualità dei controlli svolti da costoro. Si tratta, peraltro, di soggetti che strutturalmente si trovano - e quindi soffrono - di una simile posizione conflittuale essendo essi stessi

dipendenti dell'azienda oggetto del controllo stesso. Il loro giudizio d'altra parte potrebbe essere guidato proprio dalla importante esigenza di trovare nel collegio sindacale e nel Team di revisione dei reali punti di riferimento esterni, effettivamente terzi rispetto all'azienda con cui dialogare e, se del caso, ai quali riferire eventuali problematiche irrisolte ancorché sottoposte, magari da tempo, all'attenzione dell'Alta Direzione. Anticipando alcuni contenuti dei successivi paragrafi dedicati alle interviste dirette, vale la pena di ricordare che alcuni interlocutori hanno evidenziato che è il collegio sindacale, in quanto unico vero organismo dotato di effettiva autonomia morale ed economica nonché di effettivi poteri e doveri di indagine e di denuncia, il solo soggetto in grado di affrontare con la necessaria forza e autorevolezza situazioni non sostenibili pretendendone la risoluzione. In altri termini l'indagine sembra evidenziare a chiare lettere che spesso gli *Internal Auditor* si servono del collegio sindacale per ottenere risultati che, da soli, non avrebbero il potere e le capacità politiche di ottenere: di qui l'accento sulla necessità di assoluta distinzione tra ruolo di revisore e ruolo di consulente.

La Tabella 6.12 evidenzia anche che la "governance aziendale" compare ben dodici volte ai primi posti. Anche in questo caso l'esame analitico degli items prescelti permette alcune riflessioni che, per altro, si ricollegano con i commenti appena svolti in tema di connessioni improprie di interessi.

Gli *Internal Auditor*, il collegio sindacale, i Team di revisione indicano tra le prime dieci cause del fallimento dei controlli l'"indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo". In particolare gli *Internal Auditor* attribuiscono all'item il punteggio medio di 5,00 (fattore molto determinante). L'Alta Direzione evita l'autocritica non indicando questo item. Si tratta di un risultato interessante in quanto testimonia l'esistenza di un disagio dei controllori. L'attività di controllo è posta a tutela degli *stakeholders*, ma perché questo obiettivo sia raggiunto essa deve essere strumentale al corretto esercizio dell'attività di direzione aziendale. Lo svolgimento secondo etica e professionalità delle attività di controllo dovrebbe coadiuvare l'Alta Direzione nell'espletamento delle proprie funzioni di guida dell'istituto di credito. Se al contrario non è considerata dal consiglio di amministrazione e dagli organi di governo uno strumento utile, essa perde la propria funzione di servizio per diventare esclusivamente un debole strumento di denuncia *ex post* di fatti non coerenti con le norme o le procedure.

È opportuno sottolineare che l'Alta Direzione indica nei primi dieci l'indicatore di malfunzionamento della governance aziendale "eccessivo orientamento commerciale di organi e società che operano i controlli". Questa scelta potrebbe essere considerata una parziale giustificazione per l'atteggiamento di indifferenza dell'Alta Direzione rilevato dai controllori: attribuendo un eccessivo orientamento commerciale ai controllori nei fatti, l'Alta Direzione esprime un giudizio non del tutto positivo sulla qualità e di conseguenza sulla utilità dell'attività di controllo da questi svolta. Questo item è peraltro classificato tra i primi dieci anche dal collegio sindacale e dai Team di revisione: probabilmente ciò accade per motivi differenti correlati con l'esistenza di eccessivi carichi di lavoro e/o di remunerazioni non adeguate.

Tutti e quattro i gruppi di rispondenti evidenziano l'importanza per il buon fine del

controllo del superamento dei problemi di asimmetria informativa tra i vari soggetti coinvolti; infatti tutti menzionano tra i principali fattori critici l'esistenza di "ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo". Solo il collegio sindacale e i Team di revisione aggiungono a questo item anche "l'insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo". Ancora una volta anticipando in questa sede alcune delle riflessioni raccolte durante le interviste, è possibile evidenziare che è stato da alcuni sindaci puntualizzato che in realtà la mancanza di comunicazione o l'esistenza di ostacoli alla circolazione delle informazioni non costituiscono o meglio non devono costituire un ostacolo per il successo dell'attività di controllo. Il collegio sindacale ha infatti tutti gli strumenti e i poteri per ottenere, svolgendo effettivamente e diligentemente la propria attività, tutte le informazioni necessarie e, in caso di opposizione di ingiustificate difficoltà, per pretendere che le stesse siano tempestivamente fornite.

Sempre l'analisi delle Tabelle 6.11 e 6.12 sopra riportate permette di evidenziare che sono indicati tra i primi dieci fattori critici:

- Nove volte items riconducibili alla categoria "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli". Ciascuna categoria di rispondenti seleziona almeno due items di questo tipo. In particolare tutti i rispondenti considerano causa del fallimento dei controlli l'"insufficiente preparazione tecnica dei controllori". I team di revisione arrivano a classificare questo item al primo posto assoluto. Tre gruppi di rispondenti su quattro, invece, considerano fondamentale l'"esperienza dei controllori". Fanno eccezione gli *Internal Auditor*, i quali al contrario sono gli unici che classificano ai primi posti la mancanza di deontologia.
- Otto volte items riconducibili alla categoria "politiche pubbliche e fattori di sistema". Conviene evidenziare che in realtà solo l'Alta Direzione sembra riconoscere una grande rilevanza a questo aspetto selezionando ben quattro items ad esso attinenti. Entrando nel dettaglio tre gruppi di rispondenti su quattro lamentano l'"eccessiva estensione degli aspetti da verificare". Fanno eccezione gli *Internal Auditor* che però sono concordi con l'Alta Direzione nell'indicare quale fattore critico per il successo dei controlli sia l'esistenza di "buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi", sia la "mancanza di sostegno ai controllori da parte degli organi di vigilanza generali o settoriali e da parte degli orientamenti della giurisprudenza".
- Tre volte items riconducibili alla categoria "aspetti tecnici dei controlli". Si rileva che in tutti e tre i casi è evidenziata la criticità della "insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo". I team di revisione non selezionano alcun item riconducibile a questo aspetto. Si è già evidenziato *supra* che si tratta di una situazione particolare in quanto i revisori dichiarano nella prima parte del questionario di considerare gli aspetti tecnici i principali fattori di criticità, ma non confermano la propria scelta quando sono chiamati a esprimere il giudizio sui singoli items. La considerazione analitica delle scelte operate dai revisori porta a concludere che l'interpretazione del concetto "aspetto tecnico dei controlli" non è coerente con quella sottesa al questionario. Ne è prova il fatto che questo gruppo di rispondenti attribuisce il pun-

teggio assoluto più elevato all'item "insufficiente preparazione tecnica dei controllori" ricondotto in questa sede alla categoria logica "caratteristiche individuali dei controllori" e non alla categoria logica "aspetto tecnico dei controlli".

- Una sola volta item riconducibili alla categoria logica "organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo": il solo collegio sindacale segnala quale fattore rilevante l'esistenza di "sproporzione della retribuzione dei controllori rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento". Il ruolo della retribuzione dei revisori è stato ampiamente sottolineato dai sindaci anche durante le interviste. Si invia pertanto *infra* per approfondimenti.

Per completezza è opportuna la costruzione della graduatoria dei fattori considerati dagli intervistati come meno critici per l'efficacia delle attività di controllo, esposti nella seguente Tabella 6.13. Coerentemente con quanto fatto *supra* nella Tabella 6.14 sono ulteriormente sintetizzati i risultati ottenuti rilevando il numero di volte in cui un item riconducibile ad uno specifico aspetto critico è classificato negli ultimi cinque posti.

Tabella 6.13 Graduatoria dei cinque fattori meno critici²¹.

I 5 fattori meno critici ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Internal Auditor					
dom 11	Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/revisore	2,56	dom 16	Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	2,89
dom 17	Retribuzione dei controllori sproporzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento	2,56	dom 13	Eccessivo turnover del personale addetto ai controlli e difficoltà a trasferire le conoscenze tra controllori	3,00
dom 27	Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	2,78	dom 30	Progressiva erosione e indebolimento degli standard di controllo in una logica di accettazione di anomalie ritenute di minore entità	3,00
Alta Direzione					
dom 14	Tipo di incentivazione del personale di controllo in contrasto con gli obiettivi istituzionali del controllo	2,46	dom 11	Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/revisore	2,62
dom 17	Retribuzione dei controllori sproporzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento	2,46	dom 18	Carente impegno e motivazione del personale addetto ai controlli	2,62
dom 27	Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	2,54			

(segue)

²¹ Si evidenzia che spesso si registrano più item con lo stesso valore medio: sono pertanto in questi casi riportati gli items "pari-merito".

Tabella 6.13 (continua)

I 5 fattori meno critici ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Collegio sindacale					
dom 11	Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/revisore	1,87	dom 14	Tipo di incentivazione del personale di controllo in contrasto con gli obiettivi istituzionali del controllo	2,20
dom 27	Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	2,00	dom 12	Carico di lavoro eccessivo e troppo forte pressione gerarchica sul personale addetto al controllo	2,47
dom 15	Buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi	2,13			
Team di revisione					
dom 11	Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/revisore	2,5	dom 27	Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	2,5
dom 17	Retribuzione dei controllori sproporzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento	2,5	dom 28	Carenze nei percorsi formativi dei controllori sotto il profilo della deontologia professionale	2,5
dom 20	Mancanza di deontologia dei controllori	2,5			

Tabella 6.14 N° di volte in cui items riconducibili al medesimo aspetto critico compaiono negli ultimi cinque posti²².

N° di preferenze espresse negli ultimi 5 posti	Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Totale
Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	2	2	2	1	7
Politiche pubbliche e fattori di sistema	2	1	2	2	7
Aspetti tecnici dei controlli	2	1	1	1	5
Caratteristiche individuali addetti ai controlli	0	1	0	1	2
Connessioni improprie di interessi	0	0	0	0	0
Governance aziendale	0	0	0	0	0

²² Si ricorda che la quadratura a cinque non è sempre possibile in quanto spesso si registrano più item con lo stesso valore medio. Si omettono pertanto i totali di colonna.

L'analisi dei dati permette di confermare, naturalmente a *contrariis*, alcune riflessioni esposte in precedenza.

Coerentemente con le aspettative, la scala delle preferenze attribuite con riferimento agli ultimi posti, risulta quasi esattamente speculare rispetto a quella costruita con riferimento ai primi posti.

L'unica anomalia rilevata è rappresentata dal numero importante di volte in cui compaiono agli ultimi posti i fattori riconducibili alle "politiche pubbliche e fattori di sistema". Il risultato è certamente influenzato dal fatto che tutti e quattro i gruppi di rispondenti considerano non critico l'item "declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo".

Per il resto non compaiono mai, come era logico aspettarsi, items riconducibili alla "governance aziendale" e alle "connessioni improprie di interessi", e compaiono solo due volte elementi riconducibili alle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli". Si riscontrano agli ultimi posti, inoltre, il maggior numero di volte items riconducibili all'"organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo", alle "politiche pubbliche e fattori di sistema" e agli "aspetti tecnici dei controlli".

Con riferimento all'"organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo" è interessante notare che *Internal Auditor*, Alta Direzione e team di revisione non considerano rilevante la "sproporzione tra retribuzione e lavoro necessario per il valido espletamento del controllo". Giova ricordare che proprio questo item è invece il solo riconducibile a questo aspetto che compare nella graduatoria dei dieci fattori più critici. In quel caso è il collegio sindacale a lamentare una tale incoerenza. Il tema della indipendenza economica del revisore e della proporzione tra carichi di lavoro, rischi assunti e tariffe professionali è stato oggetto di commenti da parte dei sindaci anche durante le interviste.

Con riferimento, invece, agli "aspetti tecnici dei controlli" è interessante notare come tutte le categorie di rispondenti attribuiscono scarsa rilevanza all'item "metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore". Per tutti i rispondenti la capacità di giudizio del revisore non può essere offuscata e limitata dall'esistenza di procedure e standard di riferimento, ma questi al contrario rappresentano degli ausili, degli attrezzi del mestiere da utilizzare per comprendere e interpretare la realtà oggetto di controllo.

II - Gli interventi migliorativi possibili (sezione C del questionario)

La sezione C del questionario illustra l'opinione degli intervistati in relazione ad alcuni possibili interventi volti a migliorare il sistema dei controlli. Anche in questa parte del questionario gli items sono stati sottoposti ai rispondenti senza un particolare ordine logico così da evitare che l'esposizione potesse in qualche modo influenzare il giudizio espresso. Ai fini della più agevole interpretazione dei risultati, gli items sono riclassificati e presentati secondo l'ordine logico originario ossia sono ricondotti alle macrocategorie logiche rappresentate dai sei aspetti critici individuati nella prima sezione del questionario. Anche in questo caso per rendere più semplice la lettura dei dati ciascun aspetto è contraddistinto dal colore in precedenza associatogli.

Nella seguente Tabella 6.15:

- sono calcolati ed evidenziati analiticamente i giudizi medi espressi da ciascuna categoria di rispondenti per ogni possibile intervento;

Tabella 6.15 Interventi migliorativi.

Interventi migliorativi							
	Fattori Critici		Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Media per riga
1) Aspetti tecnici dei controlli	dom 41	Prevedere regole, standard e manuali più dettagliati per le attività di controllo tenendo conto delle specificità dei diversi settori	4,33	3,31	3,00	3,33	3,49
	dom 42	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	4,00	4,23	3,33	3,83	3,85
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO1)	4,17	3,77	3,17	3,58	3,67
2) Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	dom 36	Prevedere esami più severi per l'accesso alle professioni e ai ruoli di controllo	2,67	3,77	2,53	3,17	3,04
	dom 37	Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera	2,78	3,46	2,87	2,67	2,95
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 2)	2,73	3,62	2,70	2,92	2,99
3) Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	dom 34	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	4,33	4,23	3,27	3,83	3,92
	dom 44	Prevedere periodiche revisioni dell'operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti	3,11	3,54	2,47	3,83	3,24
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 3)	3,72	3,89	2,87	3,83	3,58
4) Governance aziendale	dom 32	Rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori	3,89	3,38	1,93	3,00	3,05
	dom 43	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	4,33	4,23	3,47	4,00	4,01
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 4)	4,11	3,81	2,70	3,50	3,53

(segue)

Tabella 6.15 (continua)

Interventi migliorativi							
Fattori Critici			Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Media per riga
5) Politiche pubbliche e fattori di sistema: a) In senso stretto; b) aspetti culturali e di formazione	dom 40	Aumentare i poteri delle autorità pubbliche di vigilanza e le risorse loro destinate	3,89	3,46	2,40	3,50	3,31
	dom 45	Sviluppare ulteriormente normative rivolte alla prevenzione dei reati economici, del tipo del d.lgs. 231/2001	3,56	3,54	2,67	3,83	3,40
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 5 A)	3,73	3,50	2,54	3,67	3,36
	dom 38	Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	4,44	4,08	3,27	3,83	3,91
	dom 39	Ampliare gli orizzonti dei percorsi formativi dei controllori con maggiore attenzione per l'etica professionale	4,56	4,08	3,20	3,67	3,88
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 5 B)	4,50	4,08	3,24	3,75	3,89
6) Connessioni improprie di interessi		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 5	4,11	3,79	2,89	3,71	3,62
	dom 33	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri incarichi	5,00	4,15	3,27	4,00	4,11
	dom 35	Mettere alla prova i risultati dei sistemi di controllo con ispezioni a campione sulla loro efficacia affidate a soggetti indipendenti	4,00	3,85	3,07	4,33	3,81
		MEDIA ITEM RICONDUCIBILI ALL'ASPETTO 6)	4,50	4,00	3,17	4,17	3,96

- sono riclassificati i medesimi valori riconducendo gli stessi ai sei aspetti critici e calcolando i valori mediamente attribuiti agli stessi da ciascun gruppo di rispondenti (cfr. le righe colorate indicate con la label "media item riconducibili all'aspetto n");
- sono altresì calcolati i valori mediamente attribuiti da tutti i rispondenti indipendentemente dal gruppo di appartenenza a ciascun item ("media per riga");
- sono infine calcolati i giudizi complessivi medi espressi da tutti i rispondenti indipendentemente dal gruppo di appartenenza a ciascuno dei sei aspetti.

Per rendere più visibile il confronto nella Tabella 6.16 che segue sono confrontati i risultati ottenuti nella prima sezione del questionario con le rielaborazioni dei dati ottenuti con riferimento alla seconda e nella terza sezione del questionario.

L'esame delle Tabelle 6.15 e 6.16 permette alcune riflessioni. In primo luogo si evidenzia che i giudizi mediamente attribuiti agli items, ossia agli interventi migliorativi ciascuno dei quali è riconducibile a uno delle sei aspetti critici, sono mediamente più elevati (punteggio complessivo medio ottenuto nella sezione C: 3,56) rispetto a quelli espressi nelle precedenti sezioni del questionario quando si richiedeva un giu-

Tabella 6.16 Confronto tra i risultati ottenuti nella sezione A) del questionario e le rielaborazioni dei risultati ottenuti nella sezione B) e C) del questionario.

		Confronto tra i risultati ottenuti nelle prime due sezioni del questionario					
	Media per riga	1	'2	3	4	5	6
		Aspetti tecnici dei controlli	Caratteristi- che individuali degli addetti ai controlli	Organizza- zione e politiche dei personale degli organismi di controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Connessioni improprie di interessi
Giudizi espressi direttamente nella sezione A) del questionario							
Internal Auditor	4,37	4,22	4,44	4,00	5,00	3,33	5,22
Alta Direzione	3,09	2,62	3,46	3,15	3,00	3,15	3,15
Collegio sindacale	3,12	2,93	3,27	3,00	3,47	2,60	3,47
Team di Revisione	3,11	3,67	3,00	3,00	3,33	2,50	3,17
Media per Colonna sezione A)	3,42	3,36	3,54	3,29	3,70	2,90	3,75
Giudizi espressi indirettamente nella sezione B) del questionario							
Internal Auditor	3,69	3,15	3,69	3,08	3,98	3,47	4,78
Alta Direzione	2,97	2,92	3,02	2,65	3,00	3,05	3,15
Collegio sindacale	2,79	2,49	2,88	2,63	3,09	2,51	3,13
Team di Revisione	2,85	2,61	3,04	2,67	3,03	2,73	3,00
Media per Colonna sezione B)	3,08	2,79	3,16	2,76	3,28	2,94	3,52
Differenza Media B) – Media A)	– 0,35	– 0,57	– 0,38	– 0,53	– 0,42	0,04	– 0,23

(segue)

Tabella 6.16 (continua)

		Confronto tra i risultati ottenuti nelle prime due sezioni del questionario					
	Media per riga	1	2	3	4	5	6
		Aspetti tecnici dei controlli	Caratteristi- che individuali degli addetti ai controlli	Organizza- zione e politiche del personale degli organismi di controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Connessioni improprie di interessi
Giudizi espressi indirettamente nella sezione C) del questionario							
Internal Auditor	3,89	4,17	2,73	3,72	4,11	4,11	4,50
Alta Direzione	3,81	3,77	3,62	3,89	3,81	3,79	4,00
Collegio sindacale	2,92	3,17	2,70	2,87	2,70	2,89	3,17
Team di Revisione	3,62	3,58	2,92	3,83	3,50	3,71	4,17
Media per Colonna sezione C)	3,56	3,67	2,99	3,58	3,53	3,62	3,96
Differenza Media C) – Media A)	0,14	0,31	-0,55	0,29	-0,17	0,72	0,21
Differenza Media C) – Media B)	0,48	0,88	-0,17	0,82	0,25	0,68	0,44

giudizio sulla criticità stessa dei sei aspetti (punteggio complessivo medio ottenuto nella sezione A: 3,42; punteggio complessivo medio ottenuto nella sezione B: 3,08). Come evidenziato nelle ultime due righe della Tabella 6.16, infatti, la differenza tra i valori mediamente attribuiti dai rispondenti è positiva ed è pari a circa 0,48 quando si confrontano la sezione B) e la sezione C) e a 0,14 quando si confrontano la sezione B) e la sezione A). Si tratta di un risultato molto importante in quanto testimonia che i rispondenti giudicano utili e di impatto gli interventi suggeriti.

Si presenta interessante l'analisi del dettaglio delle scelte effettuate. Sarebbe logico aspettarsi l'attribuzione di punteggi elevati a quegli interventi migliorativi che vanno a impattare sulle aree qualificate nelle precedenti sezioni del questionario come più critiche. In altri termini dal giudizio di rilevanza espresso direttamente sui sei aspetti selezionati (sezione A) e indirettamente sui singoli items a essi riconducibili (sezione B) parrebbe naturale fare discendere il desiderio e l'esigenza dei rispondenti di indicare strumenti adatti a intervenire per minimizzare l'impatto di quelli che sono stati da essi stessi qualificati come i principali limiti e le principali cause di fallimento del sistema dei controlli.

L'esame delle risposte fornite sembra evidenziare una tale coerenza solo parzialmente. L'area di intervento considerata mediamente più rilevante è, coerentemente con le indicazioni di criticità rilevate nelle altre sezioni del questionario, quella della "connessioni improprie di interessi" (punteggio medio: 3,96). Tutte e quattro le categorie di rispondenti considerano questa l'area di intervento più rilevante attribuendo alle azioni suggerite i punteggi mediamente più elevati (*Internal Auditor* 4,50, Alta Direzione 4,00, collegio sindacale 3,17, Team di revisione 4,17). In particolare è considerato l'intervento migliorativo in assoluto più rilevante la "tutela dell'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri incarichi".

Contrariamente alle aspettative, al secondo e al terzo posto, però, non si riscontrano né interventi sulla "governance aziendale" (punteggio medio: 3,53), qualificato, nelle precedenti sezioni come secondo aspetto critico, né gli interventi sulle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli" (punteggio medio: 2,99), qualificato nelle precedenti sezioni come terzo aspetto critico. Sorprende il fatto che i rispondenti attribuiscono punteggi relativamente più elevati agli interventi migliorativi che vanno a impattare proprio sugli aspetti qualificati nelle due sezioni precedenti come non critici ossia gli "aspetti tecnici del controllo" (punteggio medio 3,67), le "politiche pubbliche e i fattori di sistema" (punteggio medio: 3,62) e l'"organizzazione e le politiche degli organismi di controllo" (punteggio medio: 3,58). Sembraerebbe evidenziarsi infatti uno scollamento importante tra bisogni di miglioramento percepiti e dichiarati (sezione A e B) e interventi giudicati pianificabili (sezione C). Tale disallineamento, se confermato, di per sé potrebbe essere considerato una conclusione rilevante della presente ricerca. Si sarebbe infatti individuata una causa strutturale di fallimento del sistema dei controlli. Gli interventi posti in essere dagli istituti di credito per ridurre l'impatto dei fattori di crisi dei controlli andrebbero infatti a impattare su aspetti a ridotta criticità lasciando scoperte e irrisolte le aree giudicate dagli stessi operatori problematiche.

Questo risultato sarebbe estremamente significativo, ma sono senza dubbio necessari ulteriori e preventivi approfondimenti. Esso potrebbe più semplicemente dipendere dall'espressione di un giudizio di inefficacia - a evidenza non generalizzabile - su determinate tipologie di interventi proposti dal questionario. In questo caso non si potrebbe escludere a priori la possibilità di considerare proficui interventi di diverso tenore che vadano a impattare sui medesimi aspetti.

Se si considerano le risposte fornite con riferimento ai singoli interventi migliorativi si rileva che, nel caso della "governance aziendale", nell'ambito della medesima categoria logica sono stati attribuiti ai differenti interventi migliorativi proposti punteggi molto disomogenei: è riconosciuta utilità all'intervento "stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli" (punteggio medio: 4,01), mentre è attribuito un peso molto inferiore all'intervento di tipo punitivo "rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori" (punteggio medio: 3,05). È interessante notare che anche gli interventi migliorativi proposti dal questionario con riferimento alle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli"

ottengono punteggi relativamente bassi e sono di tipo punitivo: "Prevedere esami più severi per l'accesso alle professioni e ai ruoli di controllo" (punteggio medio: 3,04) e "Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera" (punteggio medio: 2,95).

L'introduzione di maggiori sanzioni personali, l'inasprimento e l'introduzione di esami sono interventi che in qualche modo presuppongono comportamenti scorretti e mancanza di professionalità degli operatori. Non sorprende quindi che il giudizio espresso sia sfavorevole. Si può pertanto sostenere che i rispondenti – in special modo le categorie collegio sindacale e *Internal Auditor* – non giudicano di minore impatto gli interventi sulla "governance aziendale" e sulle "caratteristiche individuali dei controllori", ma molto più semplicemente, rifiutano tutte le modalità di intervento migliorativo che non propongono strumenti utili per il più proficuo svolgimento delle attività di controllo, ma tendono a porre l'onere del mancato funzionamento di tali attività personalmente sui controllori stessi.

Una prima conferma a questa interpretazione può essere trovata analizzando il dettaglio dei punteggi forniti agli items riconducibili all'aspetto "organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo". Questo aspetto, fanalino di coda in tutte le precedenti classifiche, è in questa sede considerato un'area di intervento rilevante quando è sottoposto all'attenzione dei rispondenti l'intervento migliorativo "responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico" (punteggio medio: 3,92). È interessante rilevare che i giudizi migliori sono espressi dai soggetti interni all'azienda – controllori e controllati – ossia dagli *Internal Auditor* (punteggio 4,33) e dall'Alta Direzione (punteggio 4,23).

Una seconda conferma a questa conclusione deriva anche dai risultati ottenuti con riferimento all'aspetto "politiche pubbliche e fattori di sistema". Se si considerano separatamente i giudizi espressi con riferimento agli interventi sugli "aspetti culturali e di formazione" si ottengono risultati significativi. La formazione – con questa espressione intendendo la formazione professionale continua (*lifelong learning*) – è considerata uno strumento importante da tutte e quattro le categorie di operatori che dimostrano di apprezzare entrambi gli interventi migliorativi proposti: "rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica" (punteggio medio: 3,91) e "ampliare gli orizzonti dei percorsi formativi dei controllori con maggiore attenzione per l'etica professionale" (punteggio medio: 3,88). Questa risposta si correla, ad avviso di chi scrive con il giudizio espresso con riferimento agli interventi sulle "caratteristiche individuali degli addetti ai controlli". I rispondenti giudicano necessario un intervento costruttivo e non punitivo su tali caratteristiche. Partendo dal presupposto che gli addetti ai lavori sono dei professionisti, si considera necessario e auspicabile un intervento di tipo istituzionale e pubblico a sostegno del mantenimento e rafforzamento delle capacità dagli stessi sviluppate con l'esperienza. Si giustifica in questo contesto il punteggio elevato attribuito agli interventi correlati con la categoria logica "politiche pubbliche" non qualificata come problematica nelle precedenti parti del questionario.

L'attribuzione di punteggi così importanti agli "aspetti culturali e di formazione" è senza dubbio stata influenzata anche dall'enfasi posta dalle istituzioni nazionali e internazionali sul tema della formazione professionale continua. In proposito vale senz'altro la pena di ricordare che proprio negli ultimi anni sono stati emanati dagli organismi professionali a livello nazionale e a livello internazionale nuovi e rilevanti documenti che evidenziano tra l'altro il ruolo di garanzia degli educational program. È il caso, a livello internazionale, dello IES 7 International Education Standard for Professional Accountants 7 (Principio Internazionale di Formazione per i professionisti contabili - 7) predisposto dall'Education Committee (Comitato per la Formazione) dell'IFAC (International Federation of Accountants) emanato nel maggio 2004 e recante titolo "Formazione Professionale Continua: Un Programma di Apprendimento Permanente e di Sviluppo Continuo delle Competenze Professionali". Vi si legge che "un professionista contabile ha il costante dovere di mantenere le sue conoscenze e abilità professionali a un livello tale da garantire che il cliente o il datore di lavoro benefici di un servizio professionale competente basato sugli attuali sviluppi nella prassi, nella legislazione e nelle tecniche.". Ancora, le conoscenze richieste al professionista contabile per operare con efficacia nell'esercizio della libera professione, nell'industria, nel commercio, nella formazione e nel settore pubblico continuano a espandersi e a cambiare rapidamente: i professionisti contabili si confrontano con aspettative di conoscenza e di capacità sempre maggiori e insieme alle associazioni professionali "giudicano e, contemporaneamente, sono giudicati, in modo che non ha precedenti, sulla qualità del controllo interno, della governance, del bilancio e delle revisioni contabili indipendenti". Tali pressioni sono esercitate sui professionisti contabili sia nel settore pubblico sia nel settore privato. Inoltre, la necessità di essere competitivi in un'economia mondiale ha determinato una più attenta riflessione sul ruolo e le responsabilità dei professionisti contabili in entità di ogni tipo. I professionisti contabili forniscono importanti contributi in tutti i settori. La formazione continua delle competenze professionali e l'apprendimento permanente sono essenziali affinché il professionista contabile soddisfi tali aspettative. Lo IES 7 stabilisce la necessità per gli organismi membri di rendere il requisito della formazione professionale continua (FPC) una componente indispensabile per il mantenimento della condizione associativa da parte del professionista contabile. Tale requisito contribuisce all'obiettivo della professione di fornire dei servizi di elevata qualità per soddisfare le esigenze del pubblico (compresi clienti e datori di lavoro). Il documento IFAC stabilisce di conseguenza che gli organismi membri: a) promuovano un impegno di apprendimento permanente tra i professionisti contabili; b) facilitino l'accesso dei propri membri alle opportunità e alle risorse di formazione professionale continua; c) stabiliscano parametri di valutazione per i membri per la formazione e il mantenimento delle competenze professionali necessarie a tutelare il pubblico interesse; e d) provvedano a monitorare e a garantire l'adempimento della formazione continua e il mantenimento delle competenze professionali dei professionisti contabili.

Anche a livello nazionale gli organismi professionali, in particolare il Consiglio

Nazionale dei Dottori Commercialisti, hanno assunto, sin dal 2002, posizioni del tutto simili, emanando il documento "Regolamento della formazione professionale continua". Vi è stabilito il principio fondamentale in base al quale lo svolgimento della formazione professionale continua è obbligo deontologico per i Dottori Commercialisti iscritti negli albi tenuti dagli Ordini dei dottori commercialisti, indipendentemente dall'iscrizione in altri albi professionali. Il documento inoltre stabilisce che la formazione professionale continua è attività di aggiornamento e di approfondimento, in forma collettiva, delle conoscenze e delle competenze tecniche sulle materie oggetto di esercizio dell'attività professionale del dottore commercialista, non sostituisce, ma completa lo studio e l'approfondimento individuali che sono presupposti per l'esercizio dell'attività professionale. Si realizza, di regola, mediante la partecipazione a eventi formativi, il cui svolgimento è caratterizzato da interrelazione e confronto di esperienze professionali tra i partecipanti, tenuto conto della tipologia e delle modalità di diffusione – anche informatiche – degli eventi medesimi. Il regolamento sottolinea che si tratta di una attività svolta nell'interesse dei destinatari della prestazione intellettuale del dottore commercialista ed è garanzia di tutela dell'interesse pubblico. La formazione professionale continua è, infatti, volta ad assicurare e garantire che il dottore commercialista iscritto nell'albo mantenga, approfondisca ed estenda la propria competenza tecnica e professionale ed è diretta al miglioramento e al perfezionamento professionale, ai sensi dell'art. 25, lettera b, dell'Ordinamento della professione di dottore commercialista e il suo svolgimento è uno dei presupposti per la correttezza, la qualità e il pregio della prestazione professionale.

Infine pare opportuna una riflessione sul giudizio espresso dai rispondenti sugli aspetti tecnici dei controlli. Anche in questo caso è utile, per comprendere le cause della apparente contraddizione sopra evidenziata, l'esame del dettaglio delle risposte. I rispondenti antepongono l'intervento migliorativo preferito "snellire gli adempimenti di controllo focalizzando gli stessi sugli aspetti più importanti" (punteggio medio 3,85) all'intervento "prevedere regole, standard e manuali più dettagliati per le attività di controllo tenendo conto delle specificità dei diversi settori" (punteggio medio 3,49). Tale scelta può essere letta come un'ulteriore richiesta di maggiore ruolo da parte degli operatori del controllo. Si tratta peraltro di una scelta del tutto coerente con il giudizio espresso e sopra commentato sull'intervento "responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico" relativo all'aspetto "organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo". Conviene evidenziare che si esprimono in controtendenza solo gli *Internal Auditor* i quali apprezzerrebbero l'esistenza di standard del controllo riferiti specificamente al settore del credito.

Seguendo la medesima procedura di analisi dei risultati utilizzata per la sezione B) del questionario, si è costruita una graduatoria degli interventi migliorativi. In particolare, in coerenza con il disegno complessivo del lavoro, sono stati individuati nella Tabella 6.17 che segue i primi quattro interventi in ordine di importanza classificati dalle quattro categorie di soggetti di riferimento. Conviene evidenziare subito che in molti casi più di un intervento si classifica allo stesso livello di rilevanza. La tabella

conseguentemente non può che evidenziare tutti gli items classificati ai primi quattro posti considerando anche i casi pari-merito. Si ricorda che questo caso si era già presentato ed era stato risolto in modo coerente anche nel precedente paragrafo. Coerentemente con quanto fatto *supra*, nella Tabella 6.18 sono ulteriormente sintetizzati i risultati ottenuti rilevando il numero di volte in cui un item riconducibile a uno specifico aspetto critico è classificato nei primi quattro posti.

Tabella 6.17 Graduatoria interventi migliorativi più rilevanti.

I 4 interventi migliorativi più rilevanti ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Internal Auditor					
dom 33	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri o incarichi	5,00	dom 43	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	4,33
dom 39	Ampliare gli orizzonti dei percorsi formativi dei controllori con maggiore attenzione per l'etica professionale	4,56	dom 41	Prevedere regole, standard e manuali più dettagliati per le attività di controllo tenendo conto delle specificità dei diversi settori	4,33
dom 38	Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	4,44	dom 34	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	4,33
Alta Direzione					
dom 43	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	4,23	dom 34	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	4,23
dom 42	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	4,23	dom 33	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri o incarichi	4,15
Collegio sindacale					
dom 43	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	3,47	dom 34	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	3,27
dom 42	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	3,33	dom 38	Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	3,27
dom 33	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri o incarichi	3,27			

(segue)

Tabella 6.17 (continua)

I 4 interventi migliorativi più rilevanti ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Team di revisione					
dom 35	Mettere alla prova i risultati dei sistemi di controllo con ispezioni a campione sulla loro efficacia affidate a soggetti indipendenti	4,33	dom 38	Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	3,83
dom 33	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri o incarichi	4,00	dom 42	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	3,83
dom 43	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	4,00	dom 44	Prevedere periodiche revisioni dell'operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti	3,83
dom 34	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	3,83	dom 45	Sviluppare ulteriormente normative rivolte alla prevenzione dei reati economici, del tipo del d.lgs. 231/2001	3,83

Tabella 6.18 N° di volte in cui items riconducibili al medesimo aspetto critico compaiono nei primi quattro posti²³.

N° di preferenze espresse nei primi quattro posti	Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Totale
Connessioni improprie di interessi	1	1	1	2	5
Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	1	1	1	2	5
Politiche pubbliche e fattori di sistema	2	0	1	2	5
Aspetti tecnici dei controlli	1	1	1	1	4
Governance aziendale	1	1	1	1	4
Caratteristiche individuali addetti ai controlli	0	0	0	0	0

L'esame delle Tabelle 6.17 e 6.18 permette un'ulteriore riflessione. Alcuni item compaiono ripetutamente. Ciò significa che essi sono stati scelti da tutte o quasi tutte le categorie di rispondenti. Contemporaneamente è necessario constatare che in nessun caso il fenomeno della ripetizione di scelta da parte dei gruppi si verifica con riferi-

²³ Si ricorda che la quadratura a quattro non è sempre possibile in quanto spesso si registrano più item con lo stesso valore medio. Si omettono pertanto i totali di colonna.

mento a più di uno degli interventi migliorativi proposti. Nel dettaglio:

- nel caso delle “connessioni improprie di interessi”, l’item “tutelare l’indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri incarichi” è rilevato ai primi posti da tutte e quattro le categorie di rispondenti. Solo i team di revisione classificano ai primi posti anche l’intervento “mettere alla prova i risultati dei sistemi di controllo con ispezioni a campione sulla loro efficacia affidate a soggetti indipendenti”;
- per l’“organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo”, l’item “responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l’autonomia professionale e la capacità di giudizio critico” è classificato ai primi posti da tutte e quattro le categorie di rispondenti. Ancora una volta solo i team di revisione selezionano anche l’intervento “Prevedere periodiche revisioni dell’operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti”;
- nel caso della “governance aziendale” è scelto da tutti i rispondenti l’intervento “stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli”;
- per le “politiche pubbliche e fattori di sistema” le preferenze dei rispondenti vanno tre volte all’item “rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica”, fa eccezione l’alta direzione che non pone ai primi posti nessun item riconducibile a questa categoria;
- per gli “aspetti tecnici” tutti i gruppi di rispondenti tranne gli *Internal Auditor* considerano relativamente più utile “snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti”;

Infine nessuno dei gruppi degli intervistati qualifica ai primi posti gli interventi migliorativi/punitivi previsti per l’aspetto “caratteristiche individuali degli addetti al controllo”.

Per completezza nelle Tabelle 6.19 e 6.20 è evidenziata, con la medesima metodologia espositiva, la graduatoria degli interventi migliorativi considerati dagli intervistati meno rilevanti per l’efficacia delle attività di controllo.

Anche in quest’ultimo caso i risultati ottenuti sono ulteriormente sintetizzati nella Tabella 6.20 rilevando il numero di volte in cui un item riconducibile a uno specifico aspetto critico è classificato negli ultimi tre posti.

Anche in questo caso le scelte si ripetono ed è interessante, ai fini del presente lavoro notare che in quasi tutti i casi sono classificati agli ultimi posti interventi migliorativi di tipo punitivo: compaiono tre volte gli item “rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori” e prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l’iter di carriera”. Compaiono due volte gli interventi “prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l’iter di carriera”, “prevedere periodiche revisioni dell’operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti” e “aumentare i poteri delle autorità pubbliche di vigilanza e le risorse loro destinate”. I dati rilevati permettono pertanto di confermare le considerazioni sopra effettuate in

Tabella 6.19 Graduatoria interventi migliorativi meno rilevanti.

I 3 interventi migliorativi meno rilevanti ai fini dell'efficacia delle attività di controllo (medie dei valori assegnati per categoria intervistato)					
Internal Auditor					
dom 36	Prevedere esami più severi per l'accesso alle professioni e ai ruoli di controllo	2,67	dom 44	Prevedere periodiche revisioni dell'operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti	3,11
dom 37	Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera	2,78			
Alta Direzione					
dom 41	Prevedere regole, standard e manuali più dettagliati per le attività di controllo tenendo conto delle specificità dei diversi settori	3,31	dom 37	Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera	3,46
dom 32	Rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori	3,38	dom 40	Aumentare i poteri delle autorità pubbliche di vigilanza e le risorse loro destinate	3,46
Collegio sindacale					
dom 32	Rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori	1,93	dom 44	Prevedere periodiche revisioni dell'operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti	2,47
dom 40	Aumentare i poteri delle autorità pubbliche di vigilanza e le risorse loro destinate	2,40			
Team di revisione					
dom 37	Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera	2,67	dom 36	Prevedere esami più severi per l'accesso alle professioni e ai ruoli di controllo	3,17
dom 32	Rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori	3,00			

merito al rifiuto da parte dei rispondenti della introduzione di tutte le modalità di intervento migliorativo che non operando in positivo, propongono strumenti utili per il più proficuo svolgimento delle attività di controllo, e che, al contrario, operando in negativo, tendono a porre l'onere del mancato funzionamento di tali attività personalmente sui controllori stessi.

Tabella 6.20 N° di volte in cui items riconducibili al medesimo aspetto critico compaiono nei primi quattro posti²⁴.

N° di preferenze espresse nei primi quattro posti	Internal Auditor	Alta direzione	Collegio sindacale	Team di revisione	Totale
Caratteristiche individuali addetti ai controlli	2	1	0	2	5
Governance aziendale	0	1	1	1	3
Politiche pubbliche e fattori di sistema	0	1	1	0	2
Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	1	0	1	0	2
Aspetti tecnici dei controlli	0	1	0	0	1
Connessioni improprie di interessi	0	0	0	0	0

6.3 Risultati emersi dagli approfondimenti specifici

6.3.1 Metodo di ricerca e campione

Si è anticipato all'inizio del paragrafo precedente che, coerentemente con il disegno generale del lavoro, all'inchiesta è seguita una seconda fase di approfondimento durante la quale si sono svolte delle interviste dirette agli operatori del settore creditizio. Questa fase è stata condotta nella seconda metà del 2006. L'obiettivo principale che ci si è proposti di raggiungere in questa parte del lavoro è stato la ricerca di conferme o di smentite alle indicazioni più rilevanti evidenziate analizzando i risultati dell'inchiesta svolta preliminarmente. Si è trattato di interviste guidate strutturate secondo uno schema logico fissato preliminarmente come richiesto dalle regole metodologiche della ricerca così da ottenere risposte confrontabili sui medesimi temi.

Con riferimento alla composizione del campione conviene puntualizzare che, poiché le interviste hanno seguito l'inchiesta si è proceduto contattando i medesimi soggetti che si erano resi disponibili alla compilazione del questionario e fissando con i medesimi, qualora vi fosse la loro disponibilità, degli incontri personali e/o in alcuni casi delle interviste telefoniche. In tutti i casi si è garantito l'anonimato e quindi la non riconducibilità delle risposte ottenute ai singoli rispondenti e ai singoli istituti di credito. Si sono condotte in tutto tredici interviste. Come indicato nella Tabella 6.21 che segue hanno dato la loro disponibilità al confronto, tre responsabili della funzione *Internal*

²⁴ Si ricorda che la quadratura a tre non è sempre possibile in quanto spesso si registrano più item con lo stesso valore medio. Si omettono pertanto i totali di colonna.

Tabella 6.21 Classificazione delle interviste dirette concesse dai rispondenti al questionario.

Categorie Di soggetti coinvolte	N° di risposte ottenute nella prima fase della ricerca	N° di interviste condotte nella seconda fase della ricerca
Internal Auditor	9	3
Alta direzione	12	1
Collegio sindacale	15	7
Team di revisione	6	2
Totale	42	13

Auditing, un amministratore, sette componenti di Collegi sindacali e, infine, due componenti di Team di revisione.

6.3.2 Schema logico delle interviste dirette

A tale fine si sono previsti alcuni quesiti utili per riprendere e discutere alcuni temi rilevanti già affrontati con il questionario:

- si è chiesto in primo luogo agli interlocutori di citare i rischi che considerano più grandi nel caso specifico degli istituti di credito e di valutare le modalità di mappatura degli stessi quando noti e quando emergenti;
- si sono quindi rivolte domande direttamente sulle modalità organizzative dei controlli cercando di testare la reale criticità degli aspetti risultati più rilevanti nella prima fase della ricerca ossia l'esistenza di "connessioni improprie di interessi" e la "governance aziendale".

Si è creduto di interesse anche introdurre due ulteriori temi di grande rilevanza del settore creditizio. Si è dedicata attenzione al delicato tema dei sistemi informatici al fine di comprendere se i medesimi siano percepiti come possibili cause dirette di problemi nell'espletamento delle funzioni di controllo. Si è infine richiesto di riflettere sui possibili segnali deboli della crisi di impresa e sulle possibilità di successo o di insuccesso del sistema dei controlli nella loro rilevazione.

6.3.3 Analisi dei risultati ottenuti mediante le interviste dirette

6.3.3.1 Rischi specifici critici nel settore bancario

Durante le interviste è stata costantemente data ampia rilevanza a quattro principali categorie di rischi: il rischio reputazionale, il rischio operativo, il rischio di credito e il rischio di mercato.

In particolare la specificità del settore causa la comune percezione di centralità del rischio reputazionale. È stato da più parti evidenziato che la fiducia riposta dai clienti nell'istituzione e nelle persone che la rappresentano è il più delicato asset intangibile

dell'impresa bancaria. Da questo è fatta discendere direttamente la ineludibilità, soprattutto da parte dei soggetti che più rappresentano l'azienda - e quindi gli amministratori e i dirigenti -, di porre in essere comportamenti etici e onesti. Una storia di risultati eccellenti, infatti, non è giudicata più sufficiente per godere di una positiva reputazione sul mercato. I recenti scandali finanziari che hanno visto coinvolto anche il settore creditizio hanno notevolmente spostato l'attenzione delle tradizionali controparti rendendo la correttezza dei comportamenti componente essenziale per il successo dell'impresa. Ampia considerazione è riservata al rischio operativo. Taluni evidenziano che lo stesso è spesso sottovalutato dagli organi amministrativi e che questo è causa potenziale di gravissimi danni per l'impresa. Stante la crescente complessità delle attività svolte, infatti, commettere errori è divenuto fatto probabile, non più semplicemente fatto possibile. Il verificarsi di errori operativi può comportare perdite dirette per la banca, ma, soprattutto, può, indirettamente, incidere sulla sua reputazione.

Gli operatori intervistati citano, naturalmente, tra i rischi rilevanti quello di credito e quello di mercato (prezzo/tasso), ma considerano la presenza di questi rischi un fatto strutturale legato alla natura del core business aziendale. L'amministratore intervistato ha evidenziato che questi rischi sono più monitorati e quindi meno rilevanti, mentre il rischio reputazionale e il rischio operativo sono meno monitorati e quindi più rilevanti.

Alcuni sindaci menzionano anche altri fattori strettamente legati ai temi della governance aziendale.

Fra questi la qualità - intesa questa volta come capacità tecnica più che come rigore etico - dell'Alta Direzione. La considerazione, ovviamente abbastanza scontata, diviene invece di particolare interesse per la motivazione che la accompagna. Si sottolinea infatti come nel settore creditizio la velocità con cui si producono gli effetti di decisioni errate sia molto più elevata rispetto a quella riscontrabile in altri settori. Ciò comporta la necessità per l'Alta Direzione di operare con un grado di prudenza superiore così da evitare di esporre a rischi difficilmente rimediabili l'azienda.

È stato da taluno evidenziato che è fonte certa di rischio l'incapacità del management, ma anche dei controllori, di superare i problemi di asimmetrie informative tra le differenti funzioni e divisioni creando utili cruscotti di informazioni sistemici e sintetici che favoriscano il confronto tra differenti strutture operative.

Altri hanno invece puntualizzato che anche le migliori procedure e la disponibilità delle migliori informazioni non possono supplire alla mancanza di qualità delle persone coinvolte nei processi indipendentemente dalla posizione coperta. Le persone devono essere oneste, motivate e con la preparazione specifica necessaria per svolgere l'attività di gestione o di controllo cui sono chiamate ricoprendo una determinata carica o più semplicemente posizione.

In proposito è sottolineato che i percorsi di carriera interni all'azienda di credito rappresentano pertanto una variabile critica in quanto se impostati in modo inaccurato portano a disallineamenti tra mansioni da svolgere e possibilità per il soggetto di garantire la copertura effettiva della medesima che costituiscono potenziali rischi per l'azienda e per gli stessi operatori. Problemi simili si pongono anche per gli organi di con-

trollo esterni all'azienda, con questa espressione intendendo sia i revisori sia gli stessi sindaci, un controllore che non conosce la realtà operativa che deve esaminare è per definizione un controllore che non può adempiere ai propri obblighi.

Infine taluno ha indicato quale fattore di rischio lo scarso controllo sull'attività svolta dalle società collegate e controllate e l'esistenza di operazioni infragruppo che offuscano la bontà dei dati a disposizione.

Generalmente negli istituti di credito coinvolti si occupano della individuazione e della valutazione dei rischi principalmente l'Alta Direzione, la funzione risk management e la funzione di *Internal Audit*.

Gioca un ruolo importante però secondo gli intervistati la dimensione delle aziende. I revisori, in particolare, hanno evidenziato che esistono apprezzabili differenze organizzative tra grandi e piccoli istituti. Nelle grandi banche solitamente queste funzioni esistono e operano utilizzando procedure sofisticate di alto livello che presentano solo piccole aree di miglioramento, mentre nelle piccole, per esempio nelle banche di credito cooperativo, si riscontrano situazioni destrutturate in cui non è nemmeno prevista la figura dell'*Internal Auditor* unico. In questi casi la mappatura dei rischi e la progettazione dei piani di auditing è delegata solitamente una tantum a soggetti terzi esterni. Le indicazioni di questi soggetti sono implementate in via diretta dall'Alta Direzione – di solito per il tramite di un amministratore indipendente – e negli anni successivi le stesse sono semplicemente replicate senza grandi variazioni con conseguente riduzione progressiva della loro efficacia.

Anche nelle grandi banche, però, le citate funzioni e procedure possono essere messe a dura prova dal dinamico evolversi degli scenari in cui la banca opera. Si manifesta quindi in modo strutturale anche in queste situazioni teoricamente più governate, il rischio di non riuscire a mappare con successo e a coprire costantemente i possibili rischi. Unico rimedio suggerito dagli intervistati è il costante monitoraggio delle procedure finalizzato a rendere le stesse flessibili nel senso di sensibili ai cambiamenti. Tale monitoraggio è svolto solitamente in via diretta dalla funzione *Internal Audit*, dall'ufficio legale, dal collegio sindacale o da uffici studi appositi. I sindaci sottolineano la rilevanza del ruolo svolto dall'ufficio legale che permette la "fusione e il monitoraggio di informazioni provenienti da fonti differenziate". È qui infatti che giungono solitamente i reclami, le denunce e gli esposti a vario titolo sollevati dalle controparti: ciascuno di questi atti formali rappresenta di per sé un campanello d'allarme ossia la segnalazione di un disagio e, quindi, di un potenziale rischio emergente. Sempre i sindaci enfatizzano altresì il proprio ruolo da un lato di continuo monitoraggio dell'evoluzione normativa, e dall'altro lato di interfaccia tra l'azienda e i terzi in quanto organo collegialmente demandato dalla stessa normativa civilistica a ricevere denunce di comportamenti scorretti degli operatori e più in generale dell'azienda.

6.3.3.2 Sistema dei controlli, connessioni improprie di interessi e governance aziendale

Si è visto nel paragrafo precedente che l'inchiesta svolta ha evidenziato come tutti i rispondenti, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, hanno segnalato,

quale fattore di rischio in assoluto più determinante per la efficacia del sistema dei controlli, "l'esistenza di conflitto di interessi e la mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)" e, quale intervento migliorativo in assoluto più efficace la "tutela dell'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri incarichi". Si è pertanto chiesto agli intervistati di descrivere le modalità operative con cui nei differenti istituti di credito è garantita l'indipendenza dei soggetti preposti al controllo.

Nella maggior parte dei casi si sono ottenute risposte che fanno oggettivo riferimento alla strutturazione dell'organigramma della banca e riferiscono la risposta ai soli controlli interni: il posizionamento gerarchico in staff al vertice, solitamente direttamente il consiglio di amministrazione, è per questi interlocutori lo strumento da utilizzare e utilizzato per ottenere il risultato desiderato. Alcuni aggiungono che presupposto fondamentale perché vi sia indipendenza è l'indipendenza economica dal controllato del soggetto preposto al controllo. Così come i "censori dell'antica Roma non erano pagati per svolgere la loro funzione così da essere completamente liberi nell'espressione del giudizio", così i "censori" (o più semplicemente i controllori, interni o esterni, degli istituti di credito), dovrebbero essere autonomi e non ricevere alcun denaro o prebenda in natura dai soggetti "*sub iudice*" (o più semplicemente gli istituti di credito controllati).

Si tratta di una riflessione senz'altro inattaccabile in linea di principio, ma certamente di difficile applicazione pratica nel caso degli Internal auditor che per definizione essendo dipendenti dell'azienda non possono che "dipendere" economicamente dalla stessa.

Diverso è il caso dei sindaci. Si è già ampiamente esposta *supra* la posizione delle istituzioni internazionali (Raccomandazione della Commissione delle comunità europee) e nazionali (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, Collegio dei Ragionieri, Revisori Contabili) in materia. Una corretta applicazione delle indicazioni ivi contemplate (soglia del 15% del fatturato o completa esclusione dal riparto degli utili) va esattamente nel senso indicato garantendone l'autonomia economica. Si giustificano così pienamente le affermazioni di uno dei sindaci intervistati secondo il quale l'unico soggetto nella posizione di svolgere il citato ruolo di "censore" è proprio il collegio sindacale. Alcuni sindaci hanno evidenziato altresì che le modalità di determinazione dei compensi dei sindaci in conformità alle tariffe professionali portano a liquidare importi "così ridotti" rispetto al lavoro richiesto e alle responsabilità assunte da porre il singolo professionista nella posizione unica e relevantissima di soggetto "non ricattabile". La perdita di un determinato incarico, se si escludono posizioni specifiche personali peraltro non riscontrate tra gli intervistati, non dovrebbe comportare la perdita per il sindaco del proprio equilibrio finanziario.

Resta il problema dell'integrità e dell'onestà dei soggetti che ricoprono le cariche di controllori. La presenza di queste caratteristiche può essere, secondo taluni intervistati, solo il risultato di una attenta selezione *ex ante* delle persone. Secondo altri invece la formazione professionale su questi temi e l'attività di vigilanza degli ordini professionali cui i medesimi nella maggior parte dei casi sono iscritti, può rappresentare un

utile strumento di controllo sociale atto a scoraggiare comportamenti contrari alla deontologia e al decoro della professione.

L'esponente dell'Alta Direzione intervistato ha evidenziato che, anche con riferimento a questo tema, si deve tenere conto del contesto aziendale cui si sta facendo riferimento. Nelle imprese di piccole dimensioni, infatti, il problema non è tanto rappresentato dall'indipendenza tra differenti funzioni, quanto dall'esistenza stessa di funzioni differenti. In questo caso si assiste addirittura ad un problema di sovrapposizione di ruoli che, certamente, anche in presenza di elevate professionalità e di comportamenti coerenti con l'etica, non agevola, per differenti e oggettivi motivi, il successo del sistema dei controlli.

L'inchiesta preliminare svolta mediante questionario ha evidenziato che i rispondenti, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, hanno segnalato quale secondo aspetto critico per l'efficacia del sistema dei controlli la "governance aziendale" enfatizzando la necessità di una migliore circolazione delle informazioni in azienda e segnalando, quale secondo intervento migliorativo, l'"introduzione di misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli". Si è pertanto chiesto agli intervistati di dichiarare se nella loro esperienza abbiano riscontrato l'esistenza strutturale di gap informativi tra i vari organi preposti al controllo. Molti interlocutori si sono limitati a rispondere positivamente senza descrivere situazioni specifiche. Altri, invece, hanno evidenziato con forza che si tratta di un problema possibile solo se i soggetti preposti al controllo non svolgono effettivamente e coscienziosamente la loro funzione. Superare le asimmetrie informative comunicando agli altri e richiedendo informazioni agli altri è, infatti, un aspetto fondamentale dell'attività di controllo. Se i flussi informativi sono insufficienti pertanto, ha affermato qualche intervistato, è "colpa degli organi di controllo che non si parlano". Il controllore per definizione è colui che cerca di comprendere le situazioni indagandole e quindi chiedendo spiegazioni sino a quando, alternativamente, non giunge o a un grado di convincimento sulla correttezza dei comportamenti compatibile con la propria soglia di tolleranza; oppure fino a quando non arriva a giudicare che la medesima soglia non sia raggiungibile e quindi non decida di esporre nelle opportune sedi le eccezioni rilevate. Non è corretto pertanto che un controllore aspetti che le informazioni rilevanti lo raggiungano restando "chiuso nel suo ufficio" o attendendo che altri, se del caso, "offrano risposte a domande mai formulate". Coerentemente con questo modo di intendere il "mestiere del controllo", un sindaco con riferimento alla realtà del proprio istituto di credito, riferisce che la propria attività potrebbe essere rappresentata graficamente da un "continuum di autoconvocazioni del collegio e di convocazioni presso il collegio di altri soggetti e organi sociali cui chiedere informazioni e a cui riferire informazioni". Un altro evidenzia che il collegio sindacale è costantemente presente in azienda e ha instaurato una procedura in base alla quale tutti i report redatti dalla funzione *Internal Audit* per il consiglio di amministrazione devono essere consegnati in copia anche al collegio sindacale così che siano difficili omissioni colpose nella circolazione di informazioni, ma anche che si cerchi nei limiti del possibile sistematicamente di evitare le omissioni dolose della medesima natura.

6.3.3.3 Sistemi dei controlli e sistemi informativi

Nelle imprese di servizi e nel settore bancario in particolare assume rilevanza il tema dei sistemi informativi. Si tratta di un aspetto particolarmente critico che può costituire, se non gestito in modo efficace e preventivo, una potenziale fonte di rischio. Per comprendere quale sia la percezione degli operatori in merito alla situazione, attualmente riscontrabile nei differenti istituti di credito, si è proposta la discussione di questo argomento chiedendo di ricordare e descrivere episodi di crisi dei sistemi informativi che abbiano fatto emergere problemi e abbiano richiesto interventi migliorativi.

Le risposte ottenute sono abbastanza tranquillizzanti. Tutti gli operatori riconoscono la rilevanza dei sistemi informativi, ma riconoscono ai medesimi il ruolo di "indispensabile strumento operativo". L'operatore e il controllore non possono non conoscerne il funzionamento e non possono non essere consapevoli, direttamente o per delega a degli specialisti tecnici fidati, della completezza e affidabilità dei sistemi prescelti. Taluno ha affermato che "il revisore che non conosca il funzionamento dei sistemi informativi utilizzati dall'azienda non è in grado nello scenario attuale di svolgere il proprio compito e, se decide di farlo comunque, deve, necessariamente, essere affiancato da tecnici informatici in grado di fornirgli il necessario supporto".

Ancora, i soggetti coinvolti a vario titolo nell'utilizzo di questo strumento devono pretendere che il medesimo sia progettato tenendo conto della necessità di creare meccanismi di autoverifica che garantiscano la bontà dei dati. Una società di software che fornisca a un istituto di credito i propri servizi mediante una squadra di lavoro formata esclusivamente da tecnici informatici competenti non è pertanto sufficiente per ottenere i risultati utili al contenimento del rischio potenziale scaturente dai sistemi informativi. Anche l'affiacamento alla squadra esterna, in fase di progettazione del sistema, di una squadra interna alla azienda non è sufficiente se alla stessa non partecipano con un ruolo di guida i responsabili della funzione *Internal Auditing* o soggetti da questi delegati purché caratterizzati da una cultura forte in tema di controlli. Il sistema di controllo interno, infatti, non può operare se non è basato su meccanismi informativi con esso compatibili. Un esempio fornito dagli intervistati in questo senso è rappresentato dalla necessità di segmentare gli accessi al sistema che richiama la necessità del sistema di controllo interno di segregare le funzioni.

Vale la pena di evidenziare che solo alcuni degli intervistati hanno dichiarato di avere riscontrato nella loro esperienza difficoltà o addirittura discontinuità legate alla esistenza di una strutturazione inadeguata dei sistemi informativi. In alcuni casi le debolezze erano legate ai sistemi di back up che non sono risultati efficaci, in altri casi erano legate a errori di programmazione dei software che rendevano difficoltose alcune riconciliazioni tra i dati gestionali e i dati utili per la redazione del bilancio.

La situazione più interessante ricordata dagli intervistati è però senz'altro quella sperimentata da più parti della necessità di "fondere" due o più sistemi informativi in un unico sistema, a seguito della intervenuta delibera di fusione di due o più istituti di credito. In questi casi le difficoltà derivano da fattori oggettivi. La soluzione suggerita per evitare inaccettabili e pericolosi squilibri e discontinuità è rappresentata dalla continuazione in parallelo per un determinato periodo di tempo dei due o più sistemi infor-

mativi pre-esistenti. In questo modo l'impostazione del nuovo sistema non interferisce con l'operatività delle persone impegnate negli istituti di credito coinvolti in modo repentino senza che gli operatori siano stati preventivamente e adeguatamente informati e formati.

6.3.3.4 Sistema dei controlli e segnali deboli della crisi

Durante gli incontri gli intervistati hanno spesso richiamato i recenti scandali finanziari nazionali e internazionali. Al termine dell'intervista si è chiesto di riflettere su queste situazioni e di segnalare, facendo esplicito riferimento alla propria esperienza individuale nel settore, quali segnali deboli potrebbero essere considerati significativi per la prevenzione delle crisi. In altri termini si è chiesto di individuare quelle circostanze che, se incontrate nello svolgimento del proprio incarico vuoi di amministratore, vuoi di controllore, metterebbero in allarme e comporterebbero interventi tempestivi.

Da più parti è stato indicato quale primo segnale "l'abbassamento del livello etico degli interlocutori aziendali testimoniato dal generale decadere dei comportamenti". Quanto così sinteticamente descritto non si materializza in fatti gravi o individuati, ma in un generale "lassismo" che si traduce nella mancanza di puntualità nel rispetto delle procedure stabilite e delle gerarchie esistenti. Ne segue che le specifiche funzioni cui ciascuno dovrebbe adempiere non sono considerate con la dovuta serietà e correttezza con il rischio di scadere nel tempo in comportamenti scorretti e in omissioni. Taluno ha notato che il verificarsi di accadimenti di questo tipo è significativo del fatto che "è venuto meno il controllo sociale teso al rispetto di valori guida aziendali condivisi nell'ambito dei gruppi di persone che lavorano nell'azienda ai vari livelli".

Il rischio si aggrava paradossalmente nelle situazioni di successo in cui la crisi economico-finanziaria pare un evento lontano, infatti, proprio in questi casi la tentazione di alzare la soglia di tolleranza e di permissività è maggiore. In altri termini varrebbe nel settore creditizio la constatazione che "quando le cose vanno bene si controlla di meno". È stato evidenziato che la situazione si aggrava in questi casi quando il successo è legato a fasi di sviluppo molto veloci (in alcuni casi troppo veloci) della banca che: da un lato non permettono il sedimentarsi delle conoscenze e dei comportamenti e dall'altro lato portano a una sottovalutazione del ruolo del sistema dei controlli. "L'uomo dei controlli" deve essere, pertanto, più vigile nei "momenti di euforia".

Altra attitudine che è stata segnalata come significativa di una potenziale crisi è rappresentata dalla "tendenza a risparmiare sulle aree del controllo". Si tratta a ben vedere della manifestazione visibile e quantificabile degli atteggiamenti sopra descritti e testimonia la incapacità colposa o dolosa dei vertici aziendali di comprendere il ruolo di garanzia dei medesimi sistemi. È stata segnalata in alcuni casi la tendenza ad avvicinare e a considerare come succedanei il sistema del controllo di gestione e il sistema di controllo interno smobilizzando conseguentemente le risorse destinate allo sviluppo e al mantenimento del secondo per investirle in interventi ulteriori relativi al primo. Anche questa scelta dell'Alta Direzione si basa sul convincimento errato, come sopra già richiamato, che lo sviluppo del business sia fatto necessario e sufficiente per il suc-

cesso dell'impresa e che le attività di controllo sui comportamenti rappresentino solo inutili appesantimenti burocratici.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla reputazione dei soggetti alla guida dell'azienda e cui l'azienda affida specifici compiti legati alla governance. Il palesarsi nella struttura aziendale delle attitudini sopra descritte è, infatti, spesso conseguenza, secondo gli interlocutori, della debolezza etica dei vertici. Le persone operanti ai vari livelli della struttura aziendale, infatti, non possono trovare corrette motivazioni nei valori aziendali e credibili indicazioni nelle procedure quando diventano consapevoli di operare in un ambiente ambiguo e incoerente dove "monarchi assoluti" esercitano il proprio potere senza tenere conto quantomeno di opportune limitazioni al proprio operare. In questi casi il sistema di controllo interno, ma diremmo meglio l'intera struttura, opera in situazione di completo disagio: i vertici la vorrebbero "inginocchiata" avanti a sé e, a tale fine, tra l'altro, negano qualsiasi dialettica con gli organi di controllo. Conviene rilevare che tutte le situazioni nazionali e internazionali di crisi diverte trisamente famose negli scorsi anni sono riconducibili secondo i rispondenti a questa situazione limite.

È stata infine notata da alcuni degli intervistati una correlazione positiva tra la presenza di situazioni di decadimento etico e la rilevazione di precise dichiarazioni dei vertici sulla volontà di introdurre e di dare grande enfasi a nuovi "codici di comportamento". Lungi dal rappresentare una presa di coscienza della necessità di un cambiamento, queste dichiarazioni testimoniano il bisogno e la volontà di creare coperture formali a una effettiva carenza di valori condivisi. Tali repentine decisioni, non provenendo da una convincente attività di formazione e di condivisione di una comune cultura, non portano alcun valore aggiunto e anzi non fanno che rappresentare manifestamente agli occhi degli operatori l'esistenza di una importante distanza tra ciò che si pretende e ciò che si è capaci di creare realmente.

Resta il problema di comprendere quali siano i tipi di controllo utili per rilevare i segnali deboli considerati rilevanti.

In proposito è stato da più parti evidenziato che non sono necessari tecnicismi particolari, ma è indispensabile avere sviluppato una particolare sensibilità verso lo specifico ambiente oggetto di controllo. Condizione necessaria, ma non sufficiente, a tale fine è la maturazione di una consistente esperienza nel settore creditizio. Taluno ha evidenziato che è indispensabile altresì mantenere il necessario "scetticismo professionale". Conviene evidenziare che con tale espressione non si è inteso riferirsi alla opportunità di affrontare le situazioni a partire da un pregiudizio negativo, ma più semplicemente al dovere di mantenere il distacco indispensabile per portare a termine tutte le indagini che si rivelassero utili per esprimere un giudizio convinto e indipendente. Altri hanno sottolineato che una fondamentale componente della sopra citata sensibilità non è strettamente dipendente dall'esperienza maturata, ma dalla capacità di ascolto e di relazione. I controllori che hanno maggiori possibilità di percepire i problemi sono quelli che hanno la capacità di muoversi verso i propri interlocutori aziendali, di capire quali tra questi hanno realmente a cuore la situazione e i valori aziendali e di dare ascolto costante alle loro istanze e alle loro rappresentazioni dei problemi.

Si è posto infine il problema del possibile ruolo che possono avere i controllori e più in generale il sistema dei controlli una volta rilevata l'esistenza dei segnali deboli della crisi.

In proposito è stato rilevato che un buon sistema di controllo interno non può generalmente evitare la crisi di impresa. Il compito affidato ai controllori è ciononostante di grande rilevanza in quanto consiste nel garantire che in situazioni di criticità non si sviluppino comportamenti illeciti ai danni dell'azienda, dei terzi e del mercato.

Nel caso in cui però siano proprio i comportamenti illeciti la causa primaria della crisi, il buon funzionamento del sistema dei controlli - interni ed esterni - rappresenta l'unico possibile ostacolo all'entrata dell'azienda nella cosiddetta "fase di frode". È stato evidenziato che anche un sistema dei controlli bene impostato e implementato per il tramite di persone di esperienza e sensibilità che pongono in essere comportamenti ispirati all'etica e alla deontologia professionale potrebbe non arrivare immediatamente ad individuare le cause delle dissonanze rilevate. Ciò in condizioni normali si tradurrebbe in un ritardo di rilevazione dei fatti posti in essere *contra lege* dagli operatori che potrebbe comportare danni all'azienda, ai terzi e al mercato. Convien evidenziare, però, che in questi casi la mancanza di controlli qui equiparata alla mancanza di qualità dei controlli porterebbe alla indiscussa possibilità per i citati operatori di andare avanti a operare sino a quando gli squilibri causati dalle singole operazioni non si traducano in uno squilibrio generale di tipo economico finanziario del sistema e, di conseguenza, fino a quando venga meno la continuità aziendale. In questo secondo caso il danno per l'azienda, i terzi, il mercato sarebbe ad evidenza notevolmente superiore.

6.4 Conclusioni e proposte di miglioramento

In conclusione, vale la pena svolgere alcune riflessioni.

Pare interessante prima di tutto riflettere sulla coerenza dei risultati ottenuti in questa sede con il contenuto del documento elaborato dal Comitato di Basilea²⁵ per la vigilanza bancaria esaminato nella prima parte del lavoro così da verificare se vi sia o meno una convergenza di indicazioni.

Il citato documento considera come prima area di disfunzione dei sistemi di controllo interno la "*sorveglianza da parte degli organi direttivi e cultura dei controlli*". In altri termini il consiglio di amministrazione e l'Alta Direzione non si adoperano in modo sufficiente per creare una solida cultura del controllo e implementano politiche di promozione che premiano i dirigenti che hanno successo nel generare profitti, ma non applicano politiche di controllo interno o non pongono rimedio ai problemi evidenziati dai revisori interni. Questo risultato è senz'altro da considerarsi confermato in quanto sia nei questionari sia con le interviste i rispondenti hanno evidenziato la rilevanza

²⁵ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Schema per i sistemi di controllo interno nelle organizzazioni bancarie, Basilea, 1998.

dell'approccio dell'Alta Direzione ed in generale dei vertici aziendali nei confronti del tema del controllo. In più occasioni è stato evidenziato che elemento critico è rappresentato dalla "reputazione dei soggetti alla guida dell'azienda" e che le persone operanti ai vari livelli della struttura aziendale non possono trovare corrette motivazioni nei valori aziendali e credibili indicazioni nelle procedure quando diventano consapevoli di operare in un ambiente ambiguo e incoerente. Inoltre, la tendenza a non investire sulle aree del controllo da parte del management è stata individuata come segnale debole di una potenziale crisi in quanto testimonia nei fatti, al di là delle dichiarazioni di principio, l'incapacità dei vertici aziendali di comprendere il ruolo di garanzia dei medesimi sistemi incorrendo così nell'errore strategico di considerare lo sviluppo del business fatto necessario e sufficiente per il successo aziendale. Interessante ricordare il fatto che i rispondenti riconoscano come nel contesto italiano si rilevino differenze sostanziali tra realtà di piccole dimensioni e realtà di grandi dimensioni. Nelle prime gli strumenti e i mezzi a disposizione dell'alta direzione per le attività di controllo sono spesso poco sviluppati e di conseguenza le potenziali inefficienze sono ricondotte dai rispondenti in questi casi non tanto alla mancanza di cultura del controllo, ma a situazioni di fatto legate alla carenza di risorse destinabili all'implementazione dei sistemi stessi.

Il secondo punto critico evidenziato dal documento del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è *"l'individuazione e valutazione del rischio"*. In altri termini si evidenzia quale disfunzione l'incapacità di una corretta mappatura dei rischi e soprattutto la difficoltà di aggiornare in tempo reale il processo di valutazione degli stessi in presenza di mutamenti del contesto operativo dell'organizzazione. Anche questo risultato è confermato dal presente lavoro: è enfatizzata la necessità, data la particolarità del settore, di rispondere velocemente ai cambiamenti. Colpisce però come i rispondenti, pur riconoscendo grande rilevanza a questo tema, abbiano rilevato che si tratta, quantomeno nelle grandi realtà, di un aspetto noto, presidiato e quindi potenzialmente gestito. Grande centralità è stata riconosciuta in questo contesto al rischio reputazionale: i comportamenti non devono essere solo tesi a principi di efficacia e di efficienza, ma devono essere ispirati a correttezza ed eticità.

Un ulteriore aspetto critico individuato dal Comitato di Basilea è rappresentato dalla *"attività di controllo e separazione delle funzioni"*. Anche in questo caso le due ricerche convergono. Al principio della separazione delle funzioni è riconosciuta ampia rilevanza. In particolare, è enfatizzato come la forzata mancanza di separazione delle funzioni negli istituti di piccole dimensioni sia causa di disagi e di potenziali inefficienze. Inoltre, si è visto, intendendo il concetto di separazione in senso più lato, quanta enfasi sia stata posta sul concetto di indipendenza dei controllori e sulla necessità di evitare situazioni di potenziale conflitto di interesse. Si ricorda, infatti, come il "conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo" sia stato considerato sostanzialmente da tutti i rispondenti – Internal Auditor, Alta Direzione, collegio sindacale, Team di revisione – causa primaria del fallimento dei controlli.

Altra area critica individuata dal Comitato è rappresentata dalla *"informazione e comunicazione"* intesa come l'esistenza di inefficienza, inefficacia, incompletezza o inesi-

stenza di canali informativi. Senz'altro i risultati confermano la rilevanza del tema, ma è interessante ricordare come durante le interviste sia stato da più parti sottolineato che una tale carenza non sia strutturale. Alcuni componenti del collegio sindacale, si ricorderà, hanno evidenziato che essa dipende da un comportamento omissivo dei soggetti preposti al controllo cui è attribuibile una "colpa" nel caso in cui tali canali informativi non esistano o non funzionino in quanto il controllore deve sapere cercare le informazioni e a tale fine deve essere presente in azienda e deve sapere ascoltare.

L'elaborazione dei dati forniti dalla presente ricerca mette in luce con chiarezza che la percezione delle cause e dei fattori che determinano il rischio di crisi dei sistemi di controllo nelle banche varia in funzione della prospettiva dei soggetti coinvolti. È decisamente significativo il fatto che, con riferimento all'intera analisi effettuata, il rischio di perdita di efficienza e di efficacia dei controlli coinvolge una molteplicità di soggetti e di aree operative. Tra tutti i soggetti coinvolti nei processi di controllo, è interessante notare che gli *Internal Auditor* beneficiano di una visuale privilegiata in quanto sono i soggetti che hanno una più chiara percezione della criticità dei sistemi di controllo. Al contrario, la direzione aziendale tende a prestare maggiore attenzione alle caratteristiche personali degli addetti ai controlli. I fattori critici del sistema di controllo dipendono in parte da componenti di tipo tecnico e in parte da variabili organizzative e comportamentali, tuttavia sono proprio queste ultime a giocare un ruolo cruciale ai fini dell'attuazione di una gestione efficace ed efficiente dei rischi specifici del settore bancario.

Il confronto tra i giudizi espressi dai soggetti appartenenti al campione evidenzia che la *governance aziendale* è considerata tra i principali aspetti critici. I risultati del *test* effettuato sul campione hanno dimostrato che gli intervistati dichiarano che gli interventi di *governance aziendale* e di cambiamento delle politiche volte a intercettare ed eliminare i conflitti d'interesse e le connessioni improprie tra controllanti e controllati siano quelli maggiormente efficaci. Tuttavia, i risultati delle successive sezioni del questionario hanno dimostrato che le scelte di tipo operativo non vengono intraprese tenendo presente la correlazione tra rischio di fallimento e politiche di *governance aziendale*. È dunque necessario che il management prenda consapevolezza delle cause effettive del rischio di fallimento dei sistemi di controllo nell'ambito delle banche. Il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e l'impatto del rischio di fallimento del sistema di controllo sulla reputazione dell'azienda richiedono infatti che il *management* predisponga una serie di interventi protesi a coordinare le procedure di controllo tra le varie funzioni aziendali con il duplice effetto di diminuire le probabilità di incorrere in uno stato crisi e di favorire una cultura di responsabilizzazione che si estende a tutti i livelli nell'ambito dell'azienda. La ricerca ha evidenziato che l'aspetto tecnico è necessariamente rilevante, ma non è sufficiente ed è percepito come meno critico rispetto a quello umano. In un siffatto contesto il rispetto della deontologia e dell'etica professionale costituiscono i fattori chiave di successo nella difesa della reputazione aziendale. La capacità dell'azienda di diffondere un forte senso di responsabilità sociale tra i propri dipendenti appare dunque sovraordinata ad ogni logica operativa e costituisce l'elemento cardine intorno al quale pianificare il sistema di controllo.



I sistemi di controllo delle diverse organizzazioni private e pubbliche non hanno impedito comportamenti scorretti e fraudolenti che hanno avuto un grave impatto sociale. Questo studio individua l'epicentro della crisi dei controlli nello stesso assetto di governo di imprese e istituzioni.

Occorre uscire da una logica meccanica, di progettazione di meccanismi asettici, per puntare invece su un'intelligenza organizzativa e una capacità critica diffuse, per fare affidamento su manager capaci di coltivare la fiducia senza per questo "credere ancora alle favole".

978-88-7192-298-0

PEARSON
Education

Visitate il nostro sito web
<http://hpe.pearsoned.it>

€ 50,00



9 788871 922980