

Corporate Governance Paper

**Approccio integrato al
Sistema di Controllo Interno
ai fini di un'efficace ed efficiente
governo d'impresa**

Febbraio 2008



**Associazione Italiana
Internal Auditors**

Copyright © Associazione Italiana Internal Auditors – AIIA
Sede Legale: Via Santa Tecla 5, 20122 Milano.
Tel.: 02.36581500 - Fax: 02.86995492
Email: info@aiiaweb.it - Internet: www.aiiaweb.it
All rights reserved.

Tutti i diritti di traduzione, di riproduzione, di memorizzazione elettronica e di adattamento totale e parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), anche a scopo didattico, sono coperti da copyright.

Corporate Governance Paper

Approccio integrato al Sistema di Controllo Interno ai fini di un'efficace ed efficiente governo d'impresa

Febbraio 2008

INDICE

Premessa	3
1. Obiettivo	5
2. Principi base per una Governance aziendale integrata	6
2.1. Univocità e centralità del Sistema di Controllo Interno	6
2.1.1. Modalità di valutazione del sistema di controllo interno	7
2.1.2. I tre livelli di controllo interno	8
2.2. La completezza e la trasversalità della valutazione dei rischi	8
2.3. Necessità di meccanismi di assurance	9

Premessa

La Corporate Governance costituisce un tema ricorrente sia per l'esigenza di affrontare l'argomento a seguito delle patologie aziendali che hanno animato l'opinione pubblica sia per le novità che il legislatore introduce ed i molteplici aggiustamenti che ne conseguono.

Nuove figure sono comparse e nuove funzioni si sono delineate in un panorama che conseguentemente occorre ridefinire in maniera completa.

Il Sistema di Controllo Interno, perno su cui la Corporate Governance ruota, costituisce l'elemento catalizzatore di soggetti e funzioni che, ognuna per la propria parte, contribuiscono alla conduzione dell'impresa in modo sano, corretto e coerente con gli obiettivi di risk management.

Si avverte la necessità di delineare con chiarezza i punti cardine del sistema di governo d'impresa che garantiscono il conseguimento delle finalità del governo complessivo dell'azienda in ottica di efficienza e di aderenza ai principi normativi.

Maggior evidenza inoltre è richiesta su quali ruoli siano riservati alle funzioni che tradizionalmente operano nel sistema di controllo interno aziendale e su quali siano riservati alle funzioni di nuova istituzione.

1. Obiettivo

Premesso quanto sopra, l'obiettivo del documento è quindi fornire alcuni elementi chiave per la governance delle aziende italiane alla luce delle recenti evoluzioni normative in tema di controllo interno e compliance normativa, in linea con le posizioni assunte dai diversi organismi di regolamentazione.

Ci si trova infatti di fronte a numerosi ambiti normativi che definiscono ruoli di presidio svolti da funzioni diverse, tra i quali:

- la legge 262/05 sulla tutela del risparmio, in particolare con riferimento al tema dell'affidabilità del reporting finanziario e il Sarbanes-Oxley Act del 2002 per le società quotate negli Stati Uniti;
- il Decreto Legislativo 231/01 in relazione a un ampio spettro di ambiti di Governance tra cui i reati societari, i reati verso la Pubblica Amministrazione, il "Market Abuse", il riciclaggio, la sicurezza, l'igiene e la salute sul lavoro, ecc.;
- il Decreto Legislativo 286/99 riguardante i meccanismi e gli strumenti di controllo delle amministrazioni pubbliche;
- le disposizioni di settore per i soggetti dell'ambito bancario e assicurativo (Basilea 2, Compliance Function, MIFID, ecc.);
- le regolamentazioni ad adesione volontaria quali, ad esempio, il Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana del 2006;

oltre a modelli organizzativi consolidati per il controllo in specifici ambiti/settori di business quali il controllo di gestione e la qualità.

L'esigenza di questo documento e di linee guida operative che seguiranno, nasce da una crescente attenzione ai temi di Governance aziendale che si concretizza nella sempre più frequente presenza di iniziative indipendenti poste in essere da soggetti differenti e non coordinati, finalizzate al rafforzamento di aspetti specifici del Sistema di Controllo Interno.

È sempre maggiore, infatti, il numero dei soggetti aziendali chiamati a fornire contributi sui fronti del disegno, della gestione e dell'"assurance" dei controlli, con un proliferare di approcci e modelli di valutazione-gestione non integrati e quindi potenzialmente conflittuali, inefficienti e non economici.¹

¹ Con il termine "non economico" si intende un sistema di controllo che presenta oneri complessivi superiori alle conseguenze derivanti dal manifestarsi degli eventi da presidiare.

La possibilità di realizzare una reale Governance aziendale è pertanto subordinata alla capacità di coordinare in modo efficace ed economico l'insieme dei soggetti chiamati a vario titolo a contribuire alla tenuta di specifici ambiti del Sistema di Controllo, pena un'informativa di governance frammentaria caratterizzata da una ridotta efficacia e una copertura incoerente dei rischi aziendali in termini:

- **quantitativi**, con riferimento alla numerosità e alla dimensione dei rischi effettivamente presidiati rispetto a quelli significativi per l'azienda;
- **qualitativi**, rispetto alle modalità complessive di presidio degli stessi rischi.

2. Principi base per una Governance aziendale integrata

Il documento evidenzia i seguenti tre concetti ritenuti chiave per un governo aziendale integrato:

- **l'univocità e la centralità del Sistema di Controllo Interno**², nonché la necessità di un **approccio integrato alla sua gestione e valutazione**;
- **l'eshaustività e la trasversalità** della valutazione dei **rischi**;³
- la necessità di **meccanismi di assurance**⁴ propedeutici a un continuo allineamento delle funzionalità/di-segno e del funzionamento del Sistema di Controllo Interno rispetto alle esigenze di governo e controllo aziendale.

2.1 Univocità e centralità del Sistema di Controllo Interno

Il Sistema di Controllo Interno a presidio dei rischi aziendali è unico e la possibilità di garantire l'adeguatezza delle modalità di controllo rispetto alle esigenze poste dai rischi da presidiare dipende dalla capacità di scegliere tra controlli alternativi in base a criteri omogenei di rilevazione e di valutazione che ne consentono la confrontabilità e la selezione.

² "Il sistema di controllo interno è l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una conduzione dell'impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati" - Codice di Autodisciplina - Comitato per la Corporate Governance - Borsa Italiana S.p.A. - 2006: Par 8 - Sistema di controllo interno.

³ L'identificazione e valutazione dei rischi è finalizzata all'individuazione di eventi potenzialmente in grado di impattare sui livelli di risultato conseguibili degli obiettivi di business, quali la massimizzazione dei ricavi o della redditività, il contenimento dei costi, il servizio ai clienti, la qualità dei prodotti, l'efficienza e la tempestività, e di governo, quali la sicurezza, il rispetto della normativa, l'attendibilità delle informazioni, ecc..

⁴ I servizi di assurance sono definiti come "un oggettivo esame delle evidenze, allo scopo di ottenere una valutazione indipendente dei processi di gestione del rischio, di controllo o di governance dell'organizzazione. Tra gli esempi si potrebbero includere incarichi di valutazione della performance finanziaria, di analisi delle prestazioni, di verifica della conformità alle normative, di controllo della sicurezza informatica e di verifica di due diligence" - Standard Internazionali e guide interpretative - The Institute of Internal Auditors - marzo 2007 - Glossario.

Gli approcci al presidio di specifici ambiti che tendono a delimitare le responsabilità organizzative, sempre più spesso imposte a livello normativo sul disegno e l'esercizio dei controlli, devono comunque consentire la valutazione aggregata delle diverse fonti di rischio (driver) interne ed esterne all'azienda nonché dei relativi impatti, entrambi difficilmente riconducibili a predefiniti confini organizzativi.

La violazione di tale principio determina un governo (valutazione e gestione) dei sistemi di controllo in funzione di singoli rischi o famiglie degli stessi senza tenere conto delle interrelazioni con quelli allocati su differenti strutture/ambiti organizzativi.

La mancanza di una concezione univoca del Sistema di Controllo Interno determina valutazioni incoerenti circa l'adeguatezza dei controlli esistenti che può condurre a un'inefficace proliferazione dell'apparato dei presidi aziendali.

Al fine di garantire l'efficacia e l'economicità del complessivo Sistema di Controllo Interno occorre quindi una modalità integrata e omogenea di identificazione e di valutazione dei controlli nei diversi ambiti aziendali di applicazione.

2.1.1 Modalità di valutazione del Sistema di Controllo Interno

Il COSO Framework ⁵ rappresenta un valido modello di riferimento per la strutturazione concettuale del Sistema di Controllo Interno la cui valutazione può essere realizzata con un approccio integrato ⁶ che consideri i seguenti aspetti:

- **Disegno/architettura**, ovvero caratteristiche intrinseche dei controlli quali:
 - **copertura**, rappresentata dall'esistenza di controlli a presidio dei rischi significativi identificati;
 - **pertinenza**, intesa come capacità del controllo di cogliere e di gestire tutti ed esclusivamente gli eventi di rischio per i quali è previsto;
 - **robustezza**, riguardante la capacità di funzionamento del controllo anche al modificarsi delle situazioni di contesto;
 - **velocità**, ovvero la possibilità del controllo di identificare e gestire eventi critici in tempi utili alla minimizzazione degli impatti.

- **Funzionamento**, ovvero aspetti di:
 - **effettiva disponibilità di risorse previste** per l'esecuzione dei controlli (umane, informatiche, finanziarie, ecc.);
 - **conformità**, ossia l'effettiva esistenza e la corretta esecuzione dei controlli previsti a livello di disegno;
 - **valutazione delle anomalie finalizzata all'identificazione di possibili rischi non previsti e/o gestiti.**

⁵ COSO report, *Internal Control - Integrated Framework - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - 1992.*

⁶ *Gli elementi e le modalità operative di Valutazione del Sistema Integrato di Controllo Interno sono oggetto di sviluppo e specifica trattazione da parte di un Gruppo di Lavoro Permanente dell'Associazione Italiana Internal Auditors.*

2.1.2 I tre livelli di controllo interno

Coerentemente con le disposizioni previste in ambito finanziario è necessario distinguere i tre livelli in cui è articolato il presidio del Sistema di Controllo Interno nel suo complesso, sia con riferimento al suo disegno che al relativo funzionamento:

- **Primo livello** – definisce e gestisce i controlli insiti nei processi operativi che richiedono competenze specifiche del business, dei rischi e/o delle normative pertinenti;⁷
- **Secondo livello** – presidia il processo di individuazione, valutazione, gestione e controllo dei rischi legati all'operatività garantendone la coerenza rispetto agli obiettivi aziendali e rispondendo a criteri di segregazione che consentono un efficace monitoraggio;⁸
- **Terzo livello** – fornisce l'assurance complessiva sul disegno e il funzionamento del Sistema di Controllo Interno attraverso valutazioni indipendenti.⁹

2.2 La completezza e la trasversalità della valutazione dei rischi

La valutazione dei rischi costituisce un elemento chiave per i processi di governance dell'azienda e deve:

- garantire la copertura di tutti i rischi significativi per l'organizzazione;
- adottare approcci alla rilevazione che superino le particolarità degli ambiti settoriali e/o specialistici nei quali assumono rilevanza;
- supportare un'equa distribuzione delle risorse di controllo disponibili.

Un processo strutturato di rilevazione e valutazione dei rischi e un'applicazione che vada oltre i limiti di ambiti organizzativi predefiniti, consente di focalizzare i controlli su temi prioritari per l'organizzazione nel suo complesso e di evitare un'allocazione non bilanciata delle risorse di controllo disponibili.

Le normative esterne hanno contribuito in tempi recenti a concentrare l'attenzione su determinati rischi significativi non solo per le organizzazioni ma soprattutto per il contesto sociale in cui operano.

Questa pressione può determinare un assorbimento delle risorse di controllo sulle sole tematiche normativamente previste a scapito del complessivo presidio dei rischi aziendali comunque rilevanti. Ciò è particolarmente vero se si considera che i rischi si differenziano da organizzazione ad organizzazione e che la rilevanza di ciascuno può essere valutata solo a livello della singola realtà aziendale.

⁷ Si tratta di controlli di linea ossia di quelle verifiche svolte sia da chi mette in atto una determinata attività, sia da chi ne ha la responsabilità di supervisione. Tutte le funzioni di un'organizzazione, in maniera in più o meno ampia, eseguono tali controlli.

⁸ Si tratta di controlli inerenti la gestione dei rischi nel senso più ampio del termine. Alcune tipiche funzioni aziendali che curano tali attività sono: il Risk Management, la Compliance Officer, il Controllo di Gestione, il Dirigente Preposto, ecc..

⁹ Tale attività è di competenza dell'Internal Auditing.

L'adozione di processi sistematici di Risk Management quali, ad esempio, l'Enterprise Risk Management ¹⁰, che garantiscono un approccio strutturato per l'analisi e la misurazione dei livelli effettivi assunti dai rischi in tutti gli ambiti significativi per l'azienda (normativo, di business, ecc.), consentendo un complessivo apprezzamento dei livelli di criticità, favoriscono un governo integrato del Sistema di Controllo Interno.

Il rispetto dei principi di esaustività e trasversalità sono fondamentali per garantire una distribuzione di "poteri e mezzi" coerente con le effettive esigenze di presidio dei rischi, evitando inutili oneri burocratici a carico delle strutture operative aziendali.

2.3 Necessità di meccanismi di assurance

Meccanismi di assurance basati sull'indipendenza dei soggetti chiamati a gestirli sono fondamentali per prevenire il possibile disallineamento del disegno e/o del funzionamento del Sistema di Controllo Interno rispetto alle esigenze di gestione dei rischi anche in situazioni in cui potenziali conflitti di interesse tra funzioni organizzative e/o posizioni individuali potrebbero comprometterlo.

La segregazione tra responsabilità operative e di controllo su entità organizzative distinte garantisce tipicamente il presidio di potenziali **conflitti di interesse** individuali. La stessa, tuttavia può generare conflitti fra funzioni aziendali o disallineamenti rispetto alle esigenze di presidio integrato dei rischi.

In tali situazioni l'elemento di segregazione, di per sé insufficiente, deve essere integrato con responsabilità di presidio del Sistema di Controllo Interno indipendenti da qualsiasi forma di gestione sia essa operativa o di controllo.

Solo il funzionamento congiunto degli elementi di segregazione e indipendenza consente la realizzazione di meccanismi di assurance in grado di garantire l'interesse di tutti gli stakeholders superando interessi potenzialmente di parte o addirittura di singoli individui.

Condizione necessaria per fornire un pieno presidio del Sistema di Controllo Interno è quindi l'esistenza di un'attività di assurance tanto sul disegno quanto sul funzionamento dello stesso, che integri le responsabilità proprie del management ai vari livelli, preservandone la complessiva impostazione unitaria.

¹⁰ *Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - settembre 2004*

Il contributo dell'Internal Auditing

L'Internal Auditing è per sua natura un'attività deputata a fornire assurance sulla complessiva adeguatezza dei processi di Governo di Controllo Interno e di Risk Management delle aziende.

Il carattere di indipendenza, quindi, come previsto anche dagli standard, rappresenta l'elemento indispensabile alla piena realizzazione del ruolo e dovrebbe essere garantito da tutte le organizzazioni.

Il corretto posizionamento organizzativo delle attività di Internal Auditing, trasversale e *super partes*, congiuntamente alla disponibilità delle necessarie professionalità e competenze, consente inoltre di:

- supportare la governance aziendale e gli Organi che la pongono in essere, veicolando le informazioni necessarie all'orientamento della gestione aziendale;
- effettuare la valutazione del rispetto delle strategie aziendali da parte delle strutture esecutive, diagnosticandone i fattori causali di disallineamento;
- vigilare sull'adeguatezza del sistema di rilevazione, misurazione e gestione dei rischi;
- fornire una valutazione complessiva del Sistema Integrato dei Controlli Interni, garantendo criteri di valutazione omogenei e azioni di reindirizzamento;
- misurare, di concerto con le altre funzioni aziendali preposte, la regolarità dei comportamenti;
- prevenire gli impatti di potenziali conflitti di interesse individuali che, in casi estremi, possono condurre a crisi aziendali e garantire il supporto all'integrazione tra funzioni caratterizzate da una contrapposizione organizzativa nel perseguimento dei propri obiettivi.

Una generale rappresentazione delle relazioni che intercorrono tra l'Internal Auditing e gli altri attori aziendali coinvolti nel presidio del Sistema di Controllo interno è riportata nella figura seguente.



Lo schema distingue essenzialmente tra:

- gli organismi di governo, ovvero organi aziendali con funzione di supervisione strategica, di gestione e di controllo nonché gli eventuali comitati costituiti in seno agli stessi, che possono avvalersi dell'Internal Auditing per espletare i propri compiti di indirizzo strategico e orientamento delle attività aziendali;
- soggetti o funzioni che sono direttamente coinvolti nelle attività operative di controllo a vari livelli e che, pur nell'autonomia definita dagli specifici ruoli e mandati, concorrono alla definizione del complessivo Sistema di Controllo Interno. Tali entità sono soggette ad attività di valutazione da parte dell'Internal Auditing che ne accerta l'efficacia e il funzionamento.

In tale contesto l'internal Auditing facilita l'integrazione tra gli organismi aziendali deputati ad attività di governance e di controllo favorendo il coordinamento e lo scambio dei rispettivi flussi informativi.

AIIA

Associazione Italiana Internal Auditors

Via Santa Tecla, 5 – 20122 Milano (Italia)

Tel.: +39 02 36581500 – Fax: +39 02 8699 5492

E-mail: info@aiiaweb.it – Sito Internet: www.aiiaweb.it