

Mercati globali e sistema dei controlli nelle aziende di credito

Monica Baraldi *

1. Mercati globali e sistemi di controllo evoluti

La peggior crisi finanziaria dai tempi della Grande Depressione sta ridisegnando i ruoli e i confini tra le istituzioni e i mercati, verso una nuova forma di equilibrio tra la regolamentazione imposta dall'esterno e i meccanismi virtuosi di funzionamento promossi in autonomia dalle aziende.

Come alcuni commentatori ricordano: 'Nella storia economica degli ultimi tre secoli ricorrono con puntualità quasi ciclica momenti in cui, prese dal panico di fronte a crisi impreviste, quelle stesse comunità che soprattutto grazie ai liberi traffici hanno raggiunto un prodigioso benessere sono spinte a individuare la causa del passeggero malanno proprio nel sistema che ha reso possibile quella ricchezza' (Butler, 2007).

In effetti, l'evoluzione dei sistemi economico-finanziari ha subito, in anni recenti, l'influenza di una pluralità di fattori: la deregolamentazione dell'attività finanziaria, l'innovazione tecnologica e la crescente mobilità internazionale dei capitali. Certamente non si può prescindere dalle specificità locali in termini di normativa, aspetti culturali e prassi diffuse; pur tuttavia, le crescenti interdipendenze su scala globale hanno contribuito, e continuano a dimostrare, una sorta di effetto domino dagli effetti incontrollabili.

Nei principali mercati finanziari mondiali, ad esempio, è emersa una capacità di innovazione dei prodotti che non ha trovato seguito nella conseguente revisione dei processi di supervisione degli emittenti e dei meccanismi di funzionamento dei mercati stessi.

Alcuni studiosi, a questo proposito, sottolineano la necessità di promuovere una nuova 'etica del capitalismo' e di fronteggiare l' 'anarchia della speculazione'¹. Si tratta di espressioni forti, che testimoniano l'attenzione rivolta, specialmente in questo momento storico particolare, ai modelli di governo e controllo delle organizzazioni e delle istituzioni attive nei mercati dei capitali².

* Ricercatore di Economia Aziendale, Università di Bologna

Rispetto al contesto in oggetto, e con riferimento particolare al settore bancario, si possono sviluppare due livelli di analisi. Il primo è legato al funzionamento delle banche centrali, in Europa e nel resto del mondo, tra le quali emerge il ruolo della Bank for International Settlements (BIS) quale responsabile degli equilibri internazionali e coordinatore delle attività di riforma del Comitato di Basilea. Il secondo livello di analisi rilevante si colloca rispetto alle singole aziende di credito che, indipendentemente dalla regolamentazione proveniente dal sistema centrale, possono perseguire comportamenti virtuosi e adottare strumenti di regolamentazione interni tali da generare sistemi propri di gestione dei rischi.

Emerge, da questo punto di vista, la capacità dell'azienda di interpretare i sistemi di controllo interno quale fattore critico di successo per le organizzazioni che intendono assumere posizioni di visibilità e vantaggio competitivo nei mercati finanziari internazionali basate sui fattori di sicurezza e trasparenza dell'attività economica, sia nella gestione delle operazioni con i piccoli risparmiatori, sia nelle grandi operazioni di investimento, così come nella organizzazione dei processi interni di funzionamento.

Il nostro contributo intende valorizzare in particolare il ruolo delle istituzioni centrali nella creazione di flessibilità e spazi utili alla predisposizione di strumenti di controllo rivolti alla prevenzione e alla gestione dei fattori della rischiosità aziendale, senza tuttavia entrare nel merito della disciplina dei rischi operativi. Da qui, si definisce un quadro di riferimento ampio che lascia alle singole organizzazioni la possibilità di progettare e adottare le prassi aziendali considerate più virtuose nel più generale processo di creazione di valore.

L'affermazione dei sistemi di controllo quale fattore di successo per la gestione aziendale incentiva inoltre le aziende, nel caso specifico le aziende di credito, ad adottare al proprio interno e comunicare all'esterno strumenti di gestione evoluti, utili a perseguire più equilibrate condizioni di funzionamento e una maggiore responsabilizzazione su ruoli e compiti distribuiti nell'organizzazione.

2. Le autorità di vigilanza del settore bancario e l'origine della normativa sui sistemi di controllo interno

Il settore bancario europeo è notoriamente caratterizzato da un sistema di vigilanza formale, dotato di standard specifici per le diverse aree e i livelli di rischiosità della gestione aziendale. Le principali autorità di riferimento nel campo dei controlli sono la Banca Centrale Europea e le banche centrali dei singoli Paesi, punto di riferimento per l'emissione e la sistematizzazione della normativa di riferimento del settore.

Nell'ultimo decennio, in particolare, è emerso il ruolo del Comitato di Basilea: un gruppo di lavoro internazionale atto a promuovere e coordinare su scala globale gli interventi di supervisione nel settore bancario. L'attività di tale comitato si colloca nel più ampio raggio di azione della Bank for International Settlements, la più antica organizzazione finanziaria ancora attiva a livello globale nella creazione di stabilità finanziaria e monetaria, polo di coordinamento delle politiche delle banche centrali mondiali, banca di riferimento per le banche centrali stesse e per le organizzazioni internazionali di diversi Paesi.

Nel caso italiano, l'influenza delle istituzioni europee si è manifestata fortemente nel recepimento della direttiva 2001/97/CE all'interno del decreto legislativo 231/2001, un importante documento normativo, periodicamente sottoposto a revisione, che ha costituito la prima base per l'attribuzione della responsabilità amministrativa in caso di reato alle persone giuridiche, tra cui anche le società di capitali attive nel settore dei mercati finanziari.

Si è trattato di un provvedimento sfidante per l'ordinamento giuridico italiano, che ha contribuito ad introdurre specifiche categorie di reati che riguardano, in particolare, i rapporti con la Pubblica Amministrazione, i reati societari, i delitti contro la personalità individuale, i reati transnazionali.

Al di là delle politiche europee, il medesimo processo di definizione e valorizzazione dei sistemi di controllo è intervenuto negli Stati Uniti attraverso la SEC (Security and Exchange Commission, in un primo momento nel decennio 1978-1988 e, successivamente e in maniera più intensa, dopo i grandi scandali finanziari a partire dal 2001 (Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act).

Oggetto del nostro contributo è l'approfondimento della sezione del provvedimento sopra citato che più rappresenta il tentativo di uniformare la miglior prassi delle banche italiane rispetto ai concorrenti su scala globale. Il caso italiano rappresenta, da questo punto di vista, un laboratorio interessante di analisi dei sistemi di controllo, nonché delle dinamiche di un sistema competitivo complesso, che evolve verso la formazione di grandi gruppi bancari. È sufficiente riflettere sulle dinamiche di concentrazione che hanno caratterizzato il settore bancario italiano negli ultimi anni, tanto da farne uno degli esempi più significativi di grandi imprese italiane ancora competitive a livello globale.

Più specificamente, alla luce della complessità e dell'ampia portata dei confini di attività economica delle aziende di credito è emerso il ruolo strategico dei sistemi di controllo interno quale base per il funzionamento di sistemi di governance adeguati a fronteggiare l'estrema complessità e variabilità dei meccanismi competitivi globali e delle aree geografiche in cui si esprime la gestione aziendale.

3. I sistemi di controllo interno delle aziende di credito

Nel vasto sistema normativo volto alla previsione e alla regolamentazione dei sistemi di controllo interno, il decreto legislativo 231/2001 rappresenta il testo fondamentale di riferimento per la lettura delle linee guida stabilite dalle autorità centrali di governo.

Il provvedimento introduce il principio generale di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati commessi nel loro interesse, o a loro vantaggio, da soggetti che rivestono una posizione apicale nella struttura dell'ente medesimo, ovvero da soggetti sottoposti alla vigilanza di questi ultimi.

Più precisamente, il decreto afferma, all'art. 6, punto 1, che se il reato è stato commesso da persone in posizione apicale, l'ente non risponde se l'organo dirigente ha adottato, ed efficacemente attuato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello che si è verificato. È ancora necessario che la vigilanza sul funzionamento dei modelli sia affidata ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa.

Il decreto specifica inoltre (art. 6, punto 3) che la normativa non esplicita i dettagli dei modelli di organizzazione e gestione; il testo di legge fa riferimento unicamente a principi specifici e codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative delle diverse tipologie di enti e approvati dal Ministero della Giustizia. Nel caso specifico delle aziende di credito, l'associazione di categoria che è intervenuta per la definizione di tali modelli è l'Associazione Bancaria Italiana (ABI).

Con specifico riferimento ai sistemi di controllo, all'interno delle linee guida promosse da ABI (2004) è richiamato esplicitamente il principio di necessaria separazione tra le funzioni operative e quelle di controllo, al fine di evitare situazioni di conflitto di interesse nell'assegnazione delle competenze.

Il sistema di controllo, continuano le linee guida, dovrebbe essere in grado di: identificare, misurare e monitorare adeguatamente tutti i rischi assunti o assumibili nei diversi segmenti operativi; stabilire attività di controllo ad ogni livello operativo; assicurare sistemi informativi affidabili e idonei a riferire tempestivamente anomalie riscontrate nell'attività di controllo; consentire la registrazione di ogni fatto di gestione con adeguato grado di dettaglio. Ancora, ogni banca effettua un monitoraggio finalizzato alla prevenzione di rischi connessi a frodi e infedeltà dei dipendenti ed esegue un monitoraggio sulle attività che possano determinare rischi di perdite risultanti da errori o inadeguatezza dei processi interni, delle risorse umane e dei sistemi oppure derivanti da eventi esterni.

Le soluzioni suggerite da ABI rilevano per la diversa configurazione e il ruolo differente che gli organi di controllo possono avere all'interno della banca. In primo luogo, le linee guida non contemplano un diretto coinvolgimento del collegio sindacale nelle attività di vigilanza ai fini del d. lgs. 231/2001, in quanto ABI teme un eccessivo coinvolgimento di un organo che è già deputato ad altre funzioni previste dal codice civile. ABI specifica ancora che non possono essere utilizzate strutture interne all'azienda che non siano dotate di autonomi poteri di iniziativa e controllo, ciò al fine di garantire una effettiva indipendenza rispetto alla gerarchia sociale. L'alternativa consiste nel creare una funzione organizzativa appositamente dedicata, costituita da professionalità interne alla banca (legali, esperti contabili, responsabili delle risorse umane) e da membri esterni (consulenti, revisori contabili, sindaci), con la supervisione di amministratori non esecutivi che diano garanzia di efficacia rispetto ai controlli svolti.

Ancora, ABI afferma che le funzioni richieste dal d.lgs. 231/2001 possono essere svolte anche dall'organismo deputato all'internal auditing che, eventualmente integrato nei poteri e nella composizione, può risultare adeguato ai compiti che il legislatore attribuisce all'organismo di controllo.

Secondo la prospettiva di ABI dunque, le variabili utili alla definizione dei più appropriati sistemi di controllo dovrebbero essere selezionate in base alle caratteristiche e alle risorse a disposizione nell'azienda e, nella ricerca di un equo bilanciamento tra costi e benefici, gli organi di governo dovrebbero valutare l'opportunità di creare una funzione dedicata, ovvero potrebbero decidere di utilizzare un organismo o una funzione già esistente, avendo cura di evitare che

possano determinarsi sovrapposizioni di compiti, e purché sia garantita l'autonomia e l'indipendenza del soggetto prescelto.

Ancora, le linee guida elaborate da ABI non trascurano il ruolo di coordinamento deputato alla capogruppo di unità economiche complesse. Ferma restando l'opportunità che ciascuna società valuti autonomamente le iniziative da assumere, sarà cura della società al vertice di un gruppo – anche al fine di contenere i costi e di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei modelli elaborati dalle società appartenenti al gruppo – informare le controllate degli indirizzi da essa assunti in relazione alla prevenzione dei reati di cui al decreto in oggetto e suggerire criteri generali cui queste potranno uniformarsi, verificandone l'applicazione.

Il pericolo che in tal caso si può generare, specie in caso di fusione tra due gruppi pre-esistenti, è che i sistemi di controllo non siano completamente allineati, soprattutto considerando la relazione tra la struttura organizzativa e i sistemi informativi utilizzati. La gestione di tale aspetto critico si pone su un piano duplice: da una parte si generano tensioni per la variazione delle procedure operative, dall'altra sussiste il pericolo di conflitti organizzativi dovuti ad una diversa modalità di distribuire ruoli e responsabilità.

Ciò è emerso in maniera ancora più evidente quando si è affermata nella struttura organizzativa delle aziende di credito la separazione tra la funzione di compliance, dedicata alla più generale gestione del rischio delle attività bancarie e alla organizzazione della governance aziendale, e il controllo dei rischi operativi facenti capo ad organi quali la Direzione Centrale Risk Management.

4. La funzione di *compliance* nelle banche e il contributo alla creazione di valore

Alla luce della recente riforma normativa sopra descritta, il fattore di reputazione e il principio della fiducia si afferma tra i principali valori della banca, essendo il responsabile della credibilità nei confronti della clientela e del mercato, dell'attrazione di risorse umane qualificate e della tensione a processi di sviluppo economico di lungo periodo.

È l'innesto di un ciclo virtuoso: la solidità del sistema bancario aumenta per effetto della maggiore capacità di controllo di rischi di credito e di mercato, che a loro volta generano il miglioramento della redditività, grazie all'espansione delle attività e all'aumento dei ricavi.

I sistemi di compliance prevedono l'interazione di strumenti e di ruoli organizzativi di controllo indipendenti, in grado di verificare il funzionamento dei processi aziendali e il perseguimento degli obiettivi programmati, nel rispetto della regolamentazione interna ed esterna all'organizzazione.

Per la banca, detenere organi e processi di controllo interno non è infatti condizione sufficiente per avere garanzie di operazioni aziendali e comportamenti virtuosi. L'attività di verifica a campione delle operazioni di gestione (*testing*), condotta da personale dell'audit indipendente da responsabilità manageriali, contribuisce a perseguire tali funzionalità. Tra queste: l'integrità e l'efficacia dei sistemi di controllo; il controllo di campioni di transazioni per la verifica del

rispetto della normativa esterne e delle politiche interne; la verifica delle competenze e della conoscenza del personale in materie di regolamenti e procedure; il controllo dell'adeguatezza e dell'accuratezza dei percorsi di formazione; l'analisi dell'efficacia dei sistemi di reporting, specie per valutare la capacità di rilevare attività potenzialmente rischiose.

Permane invece a livello centralizzato il coordinamento delle attività di controllo legale e dei singoli rischi operativi attraverso il coordinamento di strutture centrali di gruppo, quali la direzione centrale dei rischi (Chief Risk Office) che verifica la coerenza tra le strategie, gli obiettivi aziendali e le politiche di prevenzione dei rischi secondo le molteplici prospettive sopra descritte.

In sintesi, il sistema di compliance delle banche contribuisce a gestire in maniera più efficace un processo di incremento del rischio che si distribuisce su una pluralità di livelli:

- rischi connessi con il crescente impegno delle banche nella distribuzione di una molteplicità di strumenti finanziari;
- rischi relativi alla qualità delle relazioni con la clientela e dei prodotti offerti, anche se di terzi, e del contenimento del costo dei servizi;
- rischi legati alla qualificazione del personale e alla diffusione di una adeguata cultura aziendale della trasparenza e del rispetto della normativa interna e esterna;
- rischi riferiti all'aumento della complessità gestionale, specie con riferimento alla necessità di dotarsi di efficaci sistemi di governo e di controllo dell'attività aziendale;
- rischi derivanti dalla crescente internazionalizzazione dell'attività bancaria e dalla convivenza, specie all'interno dello stesso gruppo, di sistemi normativi non sempre allineati.

La presenza nell'azienda di credito di un efficace sistema di conformità dovrebbe dunque contribuire a creare:

- un ausilio per il governo dei cambiamenti interni ed esterni, specie grazie alla possibilità di personalizzare gli organi e gli strumenti di controllo;
- una maggiore consapevolezza dell'azienda di credito dei rischi aziendali esistenti e potenziali;
- una minore volatilità degli utili derivanti da fattori di incertezza e sfiducia dei mercati;
- una incidenza positiva sulla valutazione delle società di rating e degli investitori istituzionali;
- una più efficace valutazione del marchio e della reputazione.

Certo, nonostante la necessaria presenza di elementi strutturali di cui sopra, il funzionamento dei sistemi di conformità è fortemente ancorato alla cultura aziendale e alla volontà delle risorse umane aziendali di sostenere i processi di monitoraggio e di applicarli alle combinazioni economiche, valutando l'elemento del controllo come parte essenziale dei propri codici di edici e di comportamento.

I sistemi di compliance attraversano infatti tutte le relazioni che intervengono rispetto all'attività economica aziendale negli aspetti di etica, integrità, responsabilizzazione e stili di direzione e di leadership aziendale.

Allo stesso tempo, un altro fattore che le aziende di credito devono comunque valutare quando nella progettazione dei sistemi di conformità è il rapporto costo/beneficio legato alle strutture e ai processi di controllo. Al di là degli aspetti positivi che abbiamo appena ricordato rispetto ai sistemi di compliance, emergono potenziali fattori di costo legati a controversie legali, alle oscillazioni della quotazione dei titoli azionari, ai danni all'immagine derivanti dai mezzi di informazione³.

5. Conclusioni

Senza dubbio, la presenza di regole formali all'interno delle organizzazioni bancarie, specie se queste si collocano in un settore di attività economica sensibile, quale il settore finanziario, contribuisce a far percepire l'importanza degli strumenti informativi nel monitoraggio continuo delle condizioni che potrebbero minacciare il funzionamento in equilibrio delle aziende stesse. Allo stesso tempo, emerge il ruolo delle autorità di supervisione nel promuovere uno spirito autonomo e creativo nella interpretazione delle regole formali di riferimento e nella creazione, entro tali vincoli, di strumenti adattati a ciascuna tipologia di azienda in relazione ai rischi specifici, specie di natura operativa ed organizzativa, che questa sostiene.

Il sistema delle regole è infatti fondamentale per l'ordine sociale, tuttavia tale equilibrio può essere perseguito in combinazioni diverse tra autorità centrali e mercato, valorizzando gli elementi di autoregolamentazione incentivati dai processi competitivi di funzionamento del mercato stesso.

È in questa prospettiva che i sistemi di controllo interno, frutto di considerazioni provenienti in maniera unitaria dai massimi organi di governo dell'azienda, rappresentano uno strumento per poter valutare e distinguere la diversa percezione del rischio nelle organizzazioni. Si tratta di un giudizio più ampio rispetto al singolo strumento operativo, che valorizza una cultura aziendale volta alla prevenzione dei rischi e alla gestione consapevole delle conseguenze che si potrebbero verificare nella gestione delle criticità previste dalla normativa e dall'organizzazione interna.

La selezione dell'azienda di credito sulla base dei sistemi di controllo interno e di conformità si configura dunque come un comportamento del consumatore, o del partner d'affari, consapevole del valore da attribuire alla cultura del controllo nel suo più ampio significato di tutela delle virtù istituzionali e gestionali dell'azienda e base di partenza per le condizioni di sviluppo su solide basi di condivisione di best practice di compliance e di gestione aziendale.

Bibliografia

ABI 2001, *Linee guida dell'Associazione Bancaria Italiana per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità amministrativa delle banche*, Bancaria Editrice, Roma.

Arel 2008, *Il Mercato Trasparente. Corporate Governance Forum 1997-2007*, Il Mulino, 2008.

Basel Committee 1998, *Framework for Internal Control System of Banking Organisations*, Basle.

Basel Committee 1999, *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations*, Basle.

Bastia Paolo 2003, L'autoregolamentazione delle aziende per il fronteggiamento della corruzione tra privati, in *La corruzione tra privati*, Acquaroli Roberto e Foffani Luigi (ed), Giuffrè Editore, Milano, pp. 213-228.

Bastia Paolo, Paletta Angelo 2008, *Regole, trasparenza, imprenditorialità*, ISEDI, Torino.

Biegelman Martin T. 2008, *Building a World-Class Compliance Program*, John Wiley & Sons, New York.

Butler Eamonn 2007, *Adam Smith. A primer*, Institute of Economic Affairs, London.

Coase Ronald H. 1988, *The Firm, the Market, and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago.

De Laurentis Giacomo (ed) 2005, *Strategy and Organization of Corporate Banking*, Springer, Berlin.

Economist (The) 2008, A Special Report on the World Economy, 389, pp. 1-34.

Ellickson Robert C. 1991, *Order Without Law*, Harvard University Press, Cambridge.

Hare Richard M. 1997, *Sorting Out Ethics*, Oxford University Press, New York.

Hechter Michael 2008, The Rise and Fall of Normative Control, *Accounting, Organizations and Society*, 33, pp. 663-676.

Hunt Benjamin 2003, *The Timid Corporation*, Wiley & Sons, New York.

Michael Michael L. 2006, Business Ethics: the Law of Rules, *Business Ethics Quarterly*, 16, pp. 475-504.

Ouchi William G. 1979, A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanism, *Management Science*, 25, pp. 833-848.

Paletta Angelo 2008, *Il controllo interno nella corporate governance*, Il Mulino, Bologna.

Rossi Guido 2006, *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano.

Schauer Frederick 1991, *Playing by the Rules*, Oxford University Press, New York.

Shapiro Brian, Matson Diane 2008, Strategies of Resistance to Internal Control Regulation, *Accounting, Organizations and Society*, 33, pp. 199-228.

Simons Robert 2006, *Levers of Organization Design*, Harvard Business School Press, Boston.

Stone Christopher 1975, *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior*, Harper and Row, New York.

Taverna Antonio (ed.) 2008, *Il mercato trasparente. Corporate Governance Forum 1997-2007*, Il Mulino, Bologna.

Weick Karl E. 1979, *The Social Psychology of Organizing*, McGraw-Hill, New York.

Note

¹ *Economist* (The) 2008, A Special Report on the World Economy, 389, pp. 1-34.

² Rossi Guido 2006, *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano.

³ Dati provenienti dalla ricerca pubblicata da Corporate Executive Board del 2005.