



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

—

Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

*Corso di Laurea magistrale in*

*Economia e Finanza (Classe LM-77)*

**Tesi di laurea**

*Il sistema dei controlli interni nelle  
imprese di assicurazione.*

**Relatore:**

Ch. Prof. ssa. Giuliana Martina

**Laureanda:**

Valentina Arzenton

Matricola 827571

**Anno Accademico**

**2013/2014**



*Alla mia famiglia*



## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b> .....	pag.1
---------------------------	-------

### **Capitolo I**

#### **IL CONTROLLO**

<b><u>1.1.</u></b> Significato e caratteristiche generali.....	pag.5
<b><u>1.2.</u></b> Elementi costitutivi.....	pag.13
<b><u>1.3.</u></b> Aspetto organizzativo.....	pag.16
<b><u>1.4.</u></b> Concetti e attori del controllo.....	pag.18

### **Capitolo II**

#### **EVOLUZIONE STORICA DEI CONTROLLI INTERNI**

<b><u>2.1.</u></b> Nel panorama internazionale.....	pag.27
<b><u>2.2.</u></b> Nel panorama europeo e nazionale.....	pag.32

### **Capitolo III**

#### **IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE FONTI NORMATIVE NAZIONALI**

<b><u>3.1.</u></b> Nel Codice Civile.....	pag.35
<b><u>3.2.</u></b> Nel Testo Unico della Finanza (D.lgs. n. 58/1998).....	pag.41
<b><u>3.3.</u></b> Nel Testo Unico Bancario (D.lgs. n. 385/1993).....	pag.45
<b><u>3.4.</u></b> Il ruolo dell'autodisciplina.....	pag.48
<b><u>3.4.1.</u></b> Il Consiglio di Amministrazione.....	pag.53
<b><u>3.4.2.</u></b> Il Collegio Sindacale.....	pag.56

<u>3.4.3.</u> La funzione di <i>Internal Audit</i> .....	pag.58
<u>3.5.</u> Nel Codice delle Assicurazioni Private (D.lgs. n. 209/2005).....	pag.60

#### Capitolo IV

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEL SETTORE ASSICURATIVO

<u>4.1.</u> Aspetti generali.....	pag.65
<u>4.2.</u> La Direttiva <i>Solvency II</i> .....	pag.67
<u>4.3.</u> Un “nuovo” sistema dei controlli interni.....	pag.74
<u>4.3.1.</u> Principi generali.....	pag.76
<u>4.3.2.</u> Ruolo degli organi sociali.....	pag.80
<u>4.3.3.</u> Ruolo delle funzioni di controllo.....	pag.89
<u>4.3.4.</u> Le componenti del sistema dei controlli interni.....	pag.101
<u>4.3.5.</u> Disposizioni in materia di gruppo assicurativo.....	pag.105
<u>4.3.6.</u> Disposizioni in materia di esternalizzazione.....	pag.112
<u>CONCLUSIONI</u> .....	pag.119

### BIBLIOGRAFIA







## **INTRODUZIONE**

Le recenti crisi finanziarie hanno riaperto in dottrina accessi dibattiti sul tema della *corporate governance* e sulla necessità di introdurre regole più pervasive per scongiurare abusi ed irregolarità. Tra gli argomenti al centro di discussioni e di riforme si trovano anche i temi del *risk management* e del controllo interno, che oggi rivestono un ruolo cruciale per garantire una buona amministrazione.

I controlli interni (o endosocietari) sono formati da una serie di attività di verifica che competono ad appositi organi sociali (organo amministrativo ed organo di controllo) e a specifiche funzioni aziendali appartenenti all'organizzazione d'impresa (funzione di *internal audit*, di *compliance* e di *risk management*)<sup>1</sup>; la loro complessità procedurale risulta graduata in base alle caratteristiche dimensionali ed operative dell'impresa.

Il miglioramento delle regole e dei controlli può rappresentare sicuramente un punto di forza per governare con successo le crisi d'impresa e per rafforzare la fiducia dei mercati, tuttavia occorre sempre equilibrare la necessità di prevenzione e controllo con il rischio di imporre alle imprese vincoli eccessivi ed inefficienti<sup>2</sup>.

Difatti, alla sempre più diffusa esigenza di prevenire le irregolarità e le false informazioni attraverso un irrobustimento dei controlli interni, si contrappone l'opinione di quanti ritengono che regole eccessivamente severe rischino di incidere negativamente

---

<sup>1</sup> Cfr. G. GASPARRI, "I controlli interni nelle società quotate - Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti", in *Quaderni Giuridici Consob*, n. 4, 2013, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>2</sup> In dottrina lo si definisce fenomeno dell'*overshooting* e consta nell'imporre alle imprese costi e vincoli eccessivi. Nell'edizione italiana a cura di Associazione Italiana *Internal Auditors* e *PricewaterhouseCoopers*, "*Internal control over Financial Reporting- Guidance for Smaller Public Companies*", pubblicata dal CoSo nel 2006, si dice che: "Uno degli elementi di contatto tra le società italiane e quelle statunitensi è rappresentato dalla spinta normativa verso un continuo miglioramento del sistema di controllo interno con conseguenti crescenti oneri di gestione. Ciò rende necessaria una maggior attenzione di tutti i soggetti coinvolti sul tema della *governance* verso la ricerca di un giusto equilibrio tra il necessario rispetto delle disposizioni di legge e la definizione di un sistema di controllo interno che sia efficace ma al tempo stesso economicamente sostenibile", *op. cit.*, pag. 2.

sull'efficienza delle imprese e risultino comunque inidonee ad impedire anomalie e comportamenti elusivi<sup>3</sup>.

Alcuni autori hanno più volte sottolineato che la regolamentazione, lasciando dei vuoti nel disegno del sistema dei controlli interni, crea delle aree non presidiate dove gli errori incidono maggiormente e dove gli operatori possono aggirare facilmente i controlli<sup>4</sup>.

Il mondo giuridico ed economico ravvisa la necessità di un'opera di razionalizzazione, intendendo con questo termine richiamare l'esigenza di un riordino del quadro delle regole per permettere agli attori del mercato di muoversi in modo sinergico e coordinato, seguendo un disegno chiaro e facendosi portavoce di principi comuni, evitando ridondanze controproducenti.

Non si può certo affermare che la cultura del controllo sia emersa seguendo un disegno organico e razionale, anzi, molto spesso del controllo ci si è ricordati in situazioni di emergenza emanando discipline che, sebbene ispirate a principi di trasparenza e correttezza, pongono rilevanti problemi di integrazione nel sistema normativo nazionale. Ed è per questo che il sistema dei controlli interni, all'interno del panorama giuridico-aziendalistico italiano, risulta caratterizzato da una stratificazione di disposizioni di rango normativo differente e da principi di stampo autodisciplinare<sup>5</sup>.

Tuttavia, nonostante si disponga di un ricco ed articolato insieme di normative, paradossalmente, si assiste a sovrapposizioni di figure di vigilanza e alla contestuale

---

<sup>3</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>4</sup> È il caso di M. FAGGION, l'autore nel suo *paper "Schema conclusivo sul Sistema di Controllo Interno"* sostiene che il sistema di controllo interno può fallire e che esistono dei rischi ineliminabili, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>5</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 4.

presenza di aree non presidiate in cui risulta agevole per gli operatori del mercato porre in essere comportamenti elusivi<sup>6</sup>.

Il controllo interno rappresenta uno dei settori principali in cui da diversi anni viene esercitato il potere regolamentare da parte delle autorità amministrative; le quali si sono innumerevoli volte fatte portavoce del principio di sana e prudente gestione come obiettivo primario degli organi sociali aziendali e come finalità fondamentale delle Autorità di Vigilanza<sup>7</sup>.

Comportamenti corretti e prudenti devono essere garantiti in tutte le società, a maggior ragione nelle imprese che, più delle altre, coinvolgono interessi generali e diffusi. Con quest'ultima affermazione ci si vuole riferire alle società assicurative e bancarie che, proprio per la loro particolare attività, devono tutelare una vasta platea di soggetti e soddisfare un ampio ventaglio di esigenze.

Di conseguenza, tanto nell'ambiente bancario quanto in quello assicurativo, il controllo interno è diventato uno snodo cruciale dell'organizzazione aziendale e, allo stesso tempo, uno degli aspetti più pregnanti dal punto di vista delle responsabilità. Difatti il controllo non rappresenta solo un ulteriore compito a cui devono assolvere gli organi sociali, ma anche un segmento importante dell'organizzazione aziendale<sup>8</sup> che, oltretutto, richiede ingenti investimenti intellettuali, nonché l'adesione da parte dell'intera struttura aziendale ad un codice etico<sup>9</sup> comune che esalti la cultura del controllo a tutti i livelli.

---

<sup>6</sup> Alcuni autori evidenziano la necessità di un coordinamento tra gli organi di controllo e di una migliore identificazione delle funzioni ad essi attribuite. Tra questi si richiamano P. MONTALENTI e F. D'ANGELO.

<sup>7</sup> Al riguardo si approfondisca l'articolo di F. D'ANGELO, "Controlli interni, compliance e gestione del rischio: quis custodiet ipsos custodes?", in SIRI M., MARANO P. (a cura di), *La regolazione assicurativa. Dal codice ai provvedimenti di attuazione*, Torino, Giappichelli, 2009.

<sup>8</sup> Cfr. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, "Internal Control - Integrated Framework": "Internal control is a part of business processes and it is integrated with them", *op. cit.*, pag. 9.

<sup>9</sup> Per approfondire il tema sull'importanza dell'adesione a codici etici aziendali, si richiama il paper "Ambiente aziendale e cultura del controllo - Analisi complessiva delle interrelazioni tra si-

In un quadro rappresentato da una crescente trasversalità e multidisciplinarietà del tema del controllo, nonché da una necessità di uniformarsi alla normativa europea, si inserisce il Regolamento ISVAP n°20 del 26 Marzo 2008, contenente “*Disposizioni in materia di controlli interni, gestione dei rischi, compliance ed esternalizzazione delle attività delle imprese di assicurazione, ai sensi degli articoli 87 e 191, comma 1, del Decreto Legislativo 7 Settembre 2005, n° 209 – Codice delle Assicurazioni Private. Successivamente modificato ed integrato dal Provvedimento ISVAP dell’8 Novembre 2012 n° 3020 e dal Provvedimento IVASS<sup>10</sup> del 15 Aprile 2014 n° 17*”<sup>11</sup>.

Con questo lavoro si cercherà di affrontare il tema dei controlli interni nelle società organizzate secondo il modello tradizionale, mentre solo brevi cenni saranno dedicati ai sistemi monistico e dualistico. Dopo una premessa di carattere generale, volta a definire il concetto di “*controllo*”, si analizzerà brevemente l’evoluzione storica del quadro giuridico di riferimento e si individueranno le normative nazionali che trattano il tema. Successivamente si studierà il Regolamento ISVAP n° 20/2008, come da ultimo integrato e modificato dal Provvedimento n° 3020 dell’ 8 Novembre 2012 e dal Provvedimento n° 17 del 15 Aprile 2014, approfondendo così il tema dei controlli interni nel settore assicurativo.

---

*stema di controllo interno aziendale, etica di impresa e corporate social responsibility*” del Prof. P. LISI (Presidente Associazione Italiana *Internal Auditors*). Nello scritto lo studioso afferma che “risulta fondamentale che la cultura aziendale sia pervasa da una serie di chiari principi etici di riferimento; ove redatti in forma scritta e strutturati in modo razionale, tali canoni danno vita, appunto, ai codici etici aziendali”, *op.cit*, pag. 6.

<sup>10</sup> Dal 1° Gennaio 2013 l’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) è succeduto in tutte le funzioni ed in tutti i rapporti attivi e passivi dell’ISVAP (cfr. art. 13, D.lg. 6.7.2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, l. 7.8.2012, n. 135).

<sup>11</sup> Cfr. P. MONTALENTI, “*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*”, in *Assicurazioni*, 2013, *op. cit.*, pag. 207.

## Capitolo I

### IL CONTROLLO

SOMMARIO: 1.1. Significato e caratteristiche generali – 1.2. Elementi costitutivi – 1.3. Aspetto organizzativo – 1.4. Concetti e attori del controllo.

#### 1.1. Significato e caratteristiche generali

Parlando di sistema dei controlli interni ci si riferisce a quel “*processo, attuato nel consiglio di amministrazione, dai dirigenti e da altri soggetti della struttura aziendale, finalizzato a fornire una ragionevole sicurezza circa il conseguimento degli obiettivi di:*

- ✓ *Efficacia ed efficienza delle attività operative;*
- ✓ *Salvaguardia del patrimonio aziendale;*
- ✓ *Attendibilità delle informazioni di bilancio;*
- ✓ *Conformità alla legge ed ai regolamenti;”<sup>12</sup>*

Per analizzare attentamente la definizione di sistema dei controlli interni occorre individuare il significato di ciascuna parola ed assemblarlo per creare un concetto molto più articolato:

- ✓ Un “*sistema*” è costituito da un insieme di meccanismi, di procedure e di strumenti, tra loro connessi e finalizzati al conseguimento di un risultato comune<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> Definizione ampiamente diffusa in dottrina, essa viene ripetuta in numerosi testi e articoli: è la nozione fornita dall' *AIIA - Associazione Italiana Internal Audit*, ma a sua volta ripresa nel Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana all'articolo 7.P.3 ed infine è la spiegazione fornita nel 1992 dal *CoSo* nel paper “*Internal Control - Integrated Framework*” per identificare il concetto di controllo interno.

<sup>13</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, “*Corporate Governance; Il Sistema di Controllo Interno (SCI)*”, *op. cit.*, pag. 7.

- ✓ Per “controllo” ci si può riferire, non in modo coestensivo, ad un’attività ispettiva e di vigilanza (definizione ampiamente utilizzata nella letteratura economico-aziendale) o ad un’attività di guida e di governo di un sistema<sup>14</sup> (definizione più recente e derivante dal verbo inglese “to control” – guida, direzione)<sup>15</sup>;
- ✓ “Interno” sta ad indicare che i controlli operano nella struttura aziendale e definiscono le responsabilità dei suoi componenti.

Dopo questa schematica definizione si può concludere dicendo che il sistema dei controlli interni è rappresentato da una serie di azioni tra loro collegate (un processo<sup>16</sup> per l’appunto) poste in essere da persone “posizionate” a tutti i livelli gerarchici dell’organizzazione aziendale<sup>17</sup>.

Compito del sistema dei controlli è quello di coadiuvare il consiglio di amministrazione contribuendo ad una conduzione dell’impresa coerente con gli obiettivi aziendali e facilitandone l’assunzione di decisioni consapevoli. Spetta sempre allo stesso sistema appurare l’economicità operativa della struttura aziendale verificando che le operazioni gestionali vengano eseguite secondo principi di:

- ✓ *Efficacia*, ossia la capacità di raggiungere gli obiettivi prestabiliti;

---

<sup>14</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 11.

<sup>15</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 12.

<sup>16</sup> Cfr. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*: “Internal control means different things to different people. This causes confusion [...]. Internal control is broadly defined as a process, effected by an entity’s board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:

- Effectiveness and efficiency of operations.
- Reliability of financial reporting.
- Compliance with applicable laws and regulations.

Internal Control is not one event [...] but a series of actions. These actions are pervasive and are inherent in the way management runs the business”, *op. cit.*, pag. 13.

<sup>17</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 14.

- ✓ *Efficienza*, cioè l' idoneità a raggiungere gli obiettivi con un utilizzo razionale ed appropriato di risorse umane e materiali (in altre parole minimizzando i consumi);
- ✓ *Economicità*, ossia la capacità di operare attraverso l' utilizzo di risorse al minor costo possibile.

Il giudizio sull'efficacia si sostanzia in un confronto interno tra *budget* aziendali e risultati conseguiti, mentre il giudizio sull'efficienza e quello sull'economicità necessitano di un confronto con altre realtà aziendali da usare come *benchmark* di riferimento. Tuttavia non si può pensare ad una corretta e pervasiva verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità delle operazioni, se, a monte, non si prevede una verifica sull'attendibilità dei dati da usare come parametri per i confronti.

Forse proprio per questo motivo, inizialmente, il controllo interno interessava quasi esclusivamente l'area della revisione contabile. Spetta a quest'ultima indagare sull'attendibilità delle informazioni di bilancio e interpretare il significato delle cifre in esso riportate. Tuttavia la funzione di revisione<sup>18</sup> non si riduce ad una mera verifica della correttezza dei dati, ma si sostanzia anche in una importantissima interpretazione dei possibili legami presenti all'interno del bilancio ed in una altrettanto fondamentale ricostruzione dei fatti economico aziendali che hanno caratterizzato la dinamica d'impresa.

Meta dell'intera attività di revisione è il giudizio professionale fornito dalla società di revisione che, secondo quanto previsto dalla Sezione VI - "*Revisione legale dei conti*" del D.lgs. 24 Febbraio 1998 n.58 (Testo Unico della Finanza), decreta l'attendibilità o meno del bilancio. Come affermato in dottrina, "la società di revisione rappresenta un presidio di controllo esterno rispetto agli altri organi deputati al control-

---

<sup>18</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 203.

lo, quali il consiglio di amministrazione, il collegio sindacale, il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari e la funzione di *internal audit*<sup>19</sup>.

La l. 28 Dicembre 2005 n. 262, recante “*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*”, comportò significative modifiche a diversi meccanismi dispositivi<sup>20</sup>, ma ciò che qui ci interessa sono le modifiche apportate alla Sezione VI del TUF. Il tema della revisione contabile è stato poi ulteriormente integrato con il D.lgs. 29 Dicembre 2006, n.303<sup>21</sup> e con alcuni regolamenti CONSOB del 2007<sup>22</sup>.

La disciplina della revisione contabile, dapprima consolidatasi nel TUF, è stata da ultimo oggetto di riformulazione tramite il D.lgs. 27 Gennaio 2010 n. 39, attuativo della Direttiva 2006/43/CE in tema di revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati<sup>23</sup>. Le modifiche più significative interessarono le materie inerenti il conferimento e la revoca dell’incarico di revisione, di cui all’art. 159 TUF, le situazioni di incompatibilità, vedi art. 160 TUF, ed infine la revisione contabile dei gruppi, come disposto all’art. 165 TUF<sup>24</sup>.

Ciò che ci preme sottolineare in questo studio è che l’attività di revisione contabile costituisce un momento fondamentale per verificare l’adeguatezza dell’organizzazione amministrativa e contabile, nonché la correttezza gestionale della società. Per questo motivo il giudizio di un organo esterno, quale appunto la società di revisione, costituisce un elemento indispensabile per assicurare la trasparenza societaria,

---

<sup>19</sup> Cfr. R. MAZZEO e M.L. MESIANO, “*La tutela del risparmio nella riforma dell’ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*”, a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE, *op. cit.*, cap. 9 “*Le modifiche alla disciplina della revisione contabile*”, pag. 110.

<sup>20</sup> Tra i quali il codice civile, il D.lgs. 1° Settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia Bancaria e creditizia) ed il D.lgs. 24 Febbraio 1998, n.58 (Testo Unico della Finanza).

<sup>21</sup> Noto come “Decreto Pinza”.

<sup>22</sup> Regolamenti approvati con le delibere CONSOB del 3 Maggio 2007, n. 15915 e 30 Maggio 2007, n. 15960.

<sup>23</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 203.

<sup>24</sup> Cfr. R. MAZZEO e M.L. MESIANO, *op. cit.*, pag. 110.



per garantire la correttezza delle informazioni di bilancio e per fornire un parere esperto sullo stato di salute della società e sulle sue prospettive future<sup>25</sup>.

Successivamente, a causa della crescente complessità degli aspetti tecnico-aziendali e dell'ampliamento del campo di analisi ad aspetti inerenti la *corporate governance*, il sistema dei controlli finì per coinvolgere anche figure *manageriali* dell'*auditing*. Oggi difatti è compito degli amministratori e del *management* aziendale progettare la struttura del sistema dei controlli interni e procedere alla sua implementazione.

La maggiore complessità aziendale richiede una maggiore attenzione ed una maggiore professionalità da parte delle persone che, a vario titolo, lavorano nell'impresa; quest'ultime devono attenersi a precise norme etico-professionali, quali l'indipendenza e la competenza.

Per le società non quotate è lo stesso art. 2387, c.c., a subordinare l'assunzione della carica di amministratore a particolari requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza. Al contrario, nelle società quotate, è stata la legge sulla tutela del risparmio a valorizzare la presenza di amministratori indipendenti nei consigli di amministrazione, tramite l'inserimento della Sezione IV-bis, "*Organi di amministrazione*", nel corpo normativo del TUF<sup>26</sup>. Mentre, se la società quotata adotta il sistema di amministrazione di tipo monistico, ad essa viene applicata la disciplina di diritto comune di cui all'art. 2409-*septiesdecies* c.c., secondo la quale tutti i componenti il comitato per il controllo

---

<sup>25</sup> Nell'edizione italiana a cura di Associazione Italiana *Internal Auditors* e *PricewaterhouseCoopers*, "*Internal control over Financial Reporting- Guidance for Smaller Public Companies*", pubblicata dal CoSo nel 2006, si sottolinea che: "Tra i benefici più rilevanti che derivano dal disporre di dati finanziari accurati, è da considerare il rafforzamento della capacità finanziaria dell'impresa [...]. Altri benefici sono rappresentati dalla possibilità di disporre di informazioni affidabili e tempestive a supporto del processo decisionale del *management*", *op. cit.*, pag. 6.

<sup>26</sup> Cfr. S. ROSSI, "*La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario - Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*", a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE, *op. cit.*, cap. 4 "*La nomina degli amministratori nelle società quotate*", pag. 54.

interno nonché un terzo dei componenti il consiglio di amministrazione devono essere in possesso dei requisiti di indipendenza previsti per i sindaci dall'art. 2399, co. 1, c.c.<sup>27</sup>. L'art. 147-ter, co.4, TUF, prevede che, se il consiglio di amministrazione è composto da più di sette componenti, almeno due di essi devono possedere i requisiti di indipendenza previsti dal TUF per i sindaci, nonché gli ulteriori requisiti previsti dai codici di comportamento e stabiliti all'art. 148, co.3, TUF<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda invece i componenti degli organi di controllo di società non quotate e non emittenti azioni diffuse tra il pubblico in misura rilevante, essi devono possedere specifici requisiti di professionalità, come richiesto dall'art. 2397, co. 2, c.c., e di indipendenza, ai sensi dell'art. 2399, c.c. Nelle società quotate e nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio invece, la l. n. 262/2005 ha modificato il TUF, ridefinendo, nella Sezione V “ *Organi di controllo*” all'art. 148 e all'art. 148-bis, i requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza dei soggetti che svolgono funzioni di controllo e prevedendo un limite al cumulo degli incarichi<sup>29</sup>.

Come indicato nella definizione fornita dall'Associazione Italiana *Internal Auditor*, scopo del sistema dei controlli interni è quello di fornire al *management* una ragionevole sicurezza<sup>30</sup> sulla realizzazione degli obiettivi aziendali cercando, soprattutto, di minimizzare i rischi insiti nella strategia delineata per conseguire la *mission*<sup>31</sup>.

Il sistema dei controlli interni deve appoggiare l'organo amministrativo fornendogli un parere obiettivo ed indipendente sull'efficacia della gestione dei rischi e sulla

---

<sup>27</sup> Cfr. S. ROSSI, *op. cit.*, pag. 54.

<sup>28</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, “*La disciplina del mercato mobiliare*”, *op. cit.*, pag. 466.

<sup>29</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 469.

<sup>30</sup> Cfr. P. LISI: “Un sistema di controllo [...] può fornire agli organi esecutivi solamente una ragionevole sicurezza, ma mai la certezza assoluta, in merito al perseguimento delle finalità aziendali. Un sistema di controllo può limitare i rischi ma non può, in nessun caso, eliminarli completamente”, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>31</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pagg. 15/16.

perseguibilità o meno degli obiettivi programmati. Difatti, una volta fissati gli obiettivi strategici, è compito del sistema dei controlli interni intervenire a supporto del processo di analisi dei rischi potenziali ai quali l'impresa potrà essere esposta e spetterà sempre allo stesso sistema dei controlli definire le procedure organizzative che meglio permettano di gestire e monitorare tali rischi<sup>32</sup>. Dopo un'attenta valutazione dell'ambiente economico in cui opererà l'impresa, il sistema dei controlli interni dovrà prevedere possibili mutamenti, favorevoli o sfavorevoli, e conseguentemente delineare le modalità più convenienti per fronteggiare tali trasformazioni o procedere in tempo utile per adattare la struttura aziendale ai cambiamenti esterni<sup>33</sup>.

In definitiva lo scopo principale del sistema dei controlli è quello di tutelare l'impresa da possibili perdite, sia che siano di carattere economico-patrimoniale sia che siano di carattere reputazionale<sup>34</sup>. Al fine di perseguire l'obiettivo di salvaguardia del patrimonio aziendale, il sistema dev'essere progettato in modo tale da proteggere l'impresa da qualsiasi danneggiamento e da qualsiasi distruzione prevenendo possibili eventi negativi sia di natura dolosa che colposa, siano essi interni od esterni<sup>35</sup>.

L'ultimo obiettivo del sistema dei controlli interni è rappresentato dal rispetto delle leggi e dei regolamenti; quest'ultimo è un campo normalmente monitorato, oltre che dalla funzione *compliance*, anche dalla funzione di *internal audit*. Un'oculata attività di vigilanza e di verifica della conformità può agevolare una corretta conduzione d'impresa e ridurre il livello di esposizione della società a eventi sanzionatori con conseguenti perdite di credibilità.

---

<sup>32</sup> Cfr. M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>33</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 17.

<sup>34</sup> Cfr. M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>35</sup> Per approfondire il tema sulla tutela del patrimonio, si veda G. GASPARRI, "I controlli interni nelle società quotate - Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti", in *Quaderni Giuridici Consob*, 2013, *op. cit.*, pag. 31, rif. 87.

Si conclude questa breve spiegazione riportando una frase conosciuta e diffusa nel mondo economico aziendale per definire le finalità del controllo, facendo notare che, se correttamente implementato, il controllo non deve essere visto come un onere ma come un'opportunità per creare valore aggiunto per l'impresa<sup>36</sup>: *“Il sistema di controllo interno, grazie alla sua attività di analisi e ottimizzazione dei processi e di gestione dei rischi, contribuisce attivamente al perfezionamento delle procedure, dei controlli e della gestione aziendale, ottenendo un miglioramento interno ed esterno dell'impresa in termini di produttività (ad esempio, ottimizzando i tempi, contenendo il consumo di risorse, riducendo gli sprechi, etc.), di competitività (ad esempio, vendendo prodotti a prezzi migliori) e di efficacia (ad esempio, raggiungendo i risultati previsti, ottenendo gli standard qualitativi desiderati, incrementando il volume delle vendite secondo i piani, etc.), con concrete riduzioni dei costi interni aziendali e con il superamento delle inefficienze”*<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 30, rif. 86.

<sup>37</sup> Cfr. M. ANACLERIO, A. MIGLIETTA, F. SERVATO, *“Il controllo interno può creare valore aggiunto?”*, in *Amm. Fin.*, 2013.

## 1.2. Elementi costitutivi<sup>38</sup>

In dottrina si sono individuate cinque componenti interconnesse<sup>39</sup> che, una volta integrate con i processi aziendali, costituiscono il sistema dei controlli interni:

- ✓ Ambiente di controllo;
- ✓ Valutazione del rischio;
- ✓ Attività di controllo;
- ✓ Sistema informativo;
- ✓ Monitoraggio.

Il sistema dei controlli interni è teso a fornire un ambiente aziendale idoneo alla gestione dei rischi ed al perseguimento degli obiettivi, nonché un ambiente che si adatti facilmente alle continue trasformazioni esterne ed interne<sup>40</sup>. L'ambiente di controllo è costituito da persone che, attraverso azioni e procedure, devono conformarsi a principi di integrità e a valori etici comunemente accettati in azienda; persone che vedano quindi nel controllo una filosofia ed uno stile di direzione<sup>41</sup>. Ma allo stesso tempo un ambiente di controllo è definito dalla struttura organizzativa aziendale che, se adeguata, garantisce l'indipendenza delle funzioni amministrative da quelle operative e definisce chiaramente compiti e responsabilità. Spetta allo stesso organo amministrativo promuovere e

---

<sup>38</sup> Per approfondire si veda R. PROVASI e A. NOBOLO, "Corporate Governance; *Il Sistema di Controllo Interno (SCI)*" e P. LISI (Presidente Associazione Italiana Internal Auditors), "Ambiente aziendale e cultura del controllo - *Analisi complessiva delle interrelazioni tra sistema di controllo interno aziendale, etica di impresa e Corporate Social Responsibility*".

<sup>39</sup> Si riportano i cinque elementi cardine del sistema di controllo individuati nel *CoSo Report I*, al riguardo si approfondisca *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), "Internal Control - Integrated Framework"*: "Internal control consists of five interrelated components. [...] The components are: Control Environment, Risk Assessment, Control Activities, Information and Communication and Monitoring", *op. cit.*, pag. 22.

<sup>40</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 21.

<sup>41</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 22/23.

perseguire, a tutti i livelli aziendali, una “*cultura del controllo*” e insegnare determinati *standard* comportamentali a cui tutti gli operatori dovrebbero uniformarsi<sup>42</sup>.

Il secondo elemento costitutivo del sistema dei controlli è, come riportato nell’elenco precedente, la valutazione del rischio. Riprendendo quanto indicato nei precedenti paragrafi, si ribadisce che il controllo serve proprio per individuare e fronteggiare tutti quegli eventi potenzialmente idonei a ridurre le probabilità di raggiungere gli obiettivi o gli aspettati benefici<sup>43</sup>. Ogni azienda deve affrontare una varietà di rischi che, per essere adeguatamente governati, devono prima essere identificati (*risk ment*<sup>44</sup>). Spetta poi alla direzione progettare controlli *ad hoc* che consentano di gestire strategicamente il portafoglio rischi bilanciando il costo dei controlli con l’impatto/entità del rischio<sup>45</sup>.

Strettamente collegata all’attività di valutazione del rischio, si trova l’attività di monitoraggio; essa si sostanzia in un insieme di azioni di supervisione, necessarie per poter apportare continui miglioramenti ed eliminare fenomeni di sovradimensionamento attraverso un’attenta analisi costi-benefici<sup>46</sup>. L’attività di monitoraggio prevede una verifica continua sulla corretta operatività del disegno dei controlli e sulla sua aderenza rispetto alla realtà operativa.

Per quanto riguarda invece le attività di controllo, queste ultime si concretizzano in politiche e procedure che assicurino la corretta applicazione delle direttive del *management*<sup>47</sup>. Esse si configurano in un insieme di azioni da svolgere per assicurare un razionale contenimento dei rischi aziendali; di conseguenza risultano strettamente connes-

---

<sup>42</sup> Cfr. P. LISI, *op. cit.*, pag. 3 e Cfr. M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>43</sup> Cfr. M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>44</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 28.

<sup>45</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 29/30.

<sup>46</sup> Cfr. P. LISI, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>47</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 33.

se al settore in cui opera l'azienda, alle sue dimensioni, al contesto di mercato, alla maturità e competenza del *management*<sup>48</sup>. Adeguata separazione dei compiti, necessaria preventiva autorizzazione per compiere un'operazione, controllo sulle registrazioni e sulle prestazioni, sono solo alcuni esempi di attività di controllo poste in essere a tutti i livelli dell'organizzazione aziendale<sup>49</sup>. Infatti tra le più frequenti tipologie di azioni di controllo si identificano quelle svolte dal *top management*, quelle effettuate dai responsabili di funzioni o divisioni aziendali ed infine i controlli fisici e contabili<sup>50</sup>.

Il tassello finale, per un corretto operare del sistema dei controlli interni, è la predisposizione in azienda di un efficiente sistema informativo che permetta l'individuazione e conseguente diffusione delle informazioni a tutto il personale in tempi rapidi<sup>51</sup>. Data l'importanza dell'agire informato, in dottrina si ritiene che il sistema informativo aziendale rappresenti il collante<sup>52</sup> che tiene unite le altre componenti del sistema dei controlli interni. Le informazioni devono essere dapprima individuate ed interpretate, per poi essere trasmesse all'interno e all'esterno della realtà operativa d'impresa<sup>53</sup>. Tutti gli interventi normativi in materia hanno sottolineato la necessità di garantire flussi informativi attendibili e tempestivi<sup>54</sup> sia all'interno della società sia all'esterno.

---

<sup>48</sup> Cfr. P. LISI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>49</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 34.

<sup>50</sup> Cfr. P. LISI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>51</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>52</sup> Come viene definito il sistema informativo a pag. 4 del paper *"Ambiente aziendale e cultura del controllo - Analisi complessiva delle interrelazioni tra sistema di controllo interno aziendale, etica di impresa e Corporate Social Responsibility"* di P. LISI.

<sup>53</sup> Cfr. R. PROVASI e A. NOBOLO, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>54</sup> Ad esempio:

Nel TUF sono molteplici gli articoli che prevedono specifici obblighi informativi nei confronti degli emittenti. Solo per richiamarne alcuni si citano l'articolo 8 *"Vigilanza Informativa"*, l'articolo 114 *"Comunicazioni al pubblico"* e 115 *"Comunicazioni alla Consob"*.

Nel TUB sono previsti *"Obblighi di comunicazione"* all'art. 20 e all'art.51 *"Vigilanza informativa"*.

Il Regolamento ISVAP n. 20/2008 dedica tutto l'art 12, *"Flussi informativi e canali di comunicazione"*, all'informativa interna ed esterna.

### 1.3. Aspetto organizzativo

La responsabilità dei soggetti aziendali coinvolti nel sistema dei controlli viene individuata e dosata su tre livelli:

- ✓ Controlli “di primo livello” detti anche controlli “di linea”: sono volti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni e sono effettuati dalle stesse strutture produttive. Possono essere integrati nelle funzioni operative attraverso l'utilizzo di procedure automatizzate oppure eseguiti nell'ambito delle attività di “back office”<sup>55</sup>.
- ✓ Controlli “di secondo livello”: sono le attività di misurazione, monitoraggio e gestione dei rischi aziendali (*risk management*) e le attività di verifica della conformità ai limiti ed alle disposizioni normative (*compliance*)<sup>56</sup>. Fa parte di tale livello anche il servizio legale nonostante svolga un controllo maggiormente segmentato. Le attività specifiche di gestione dei rischi devono essere affidate a strutture diverse da quelle operative.
- ✓ Controlli “di terzo livello”: vengono riconosciuti nella funzione di *internal audit*. Si tratta di un'attività indipendente e obiettiva, essa non deve dipendere gerarchicamente da nessun'altra struttura ed è autonoma rispetto a qualsiasi funzione operativa. Svolge attività di verifica sulla completezza, sull'adeguatezza, sull'efficacia e sull'efficienza di tutto il sistema dei controlli interni e sull'organizzazione aziendale.

Mentre i controlli “di primo livello” assumono la qualifica di controlli “diretti” e su di essi poggia l'intera “architettura” dei controlli, i livelli di controllo successivi as-

---

<sup>55</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>56</sup> Il Codice di Autodisciplina, sui commenti dell'art 7, specifica che i controlli “di secondo livello” sono “volti a monitorare e gestire i rischi tipici aziendali, quali il rischio operativo, il rischio finanziario, il rischio di mercato, il rischio di (non) conformità, etc.”.



sumono usualmente la qualifica di controlli “*indiretti*” perché basano la loro operatività sui flussi informativi generati all’esito degli accertamenti diretti<sup>57</sup>. I dati elaborati dalle linee operative vengono analizzati e raffinati per dedurre conclusioni in merito all’attività dell’impresa e alle strategie di intervento più adeguate<sup>58</sup>.

Il sistema si presenta come una piramide rovesciata<sup>59</sup> che ricomprende l’insieme delle funzioni di controllo “*indiretto*” la cui attività poggia sul vertice, ossia sui controlli “*di primo livello*”. Con questa similitudine si vuole evidenziare che si assiste ad una netta prevalenza dei controlli “*indiretti*” sui controlli “*diretti*”, in quanto le procedure di controllo si sostanziano in atti di accertamento presso le “istanze inferiori” per verificare il corretto svolgimento degli atti di ispezione<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>58</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 33.

<sup>59</sup> Metafora utilizzata da numerosi scrittori per immaginare un disegno della struttura del sistema di controllo – si richiama per completezza una perplessità ed un avvertimento di P. MONTALENTI, “*Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*”, in *Giur. comm.*, 2009: “In conclusione il sistema si presenta come una sorta di “piramide rovesciata” che ricomprende l’insieme delle funzioni di controllo indiretto e che poggia sul vertice, anch’esso rovesciato, dei controlli diretti su cui si regge l’intera architettura. Difficile dire se la materia debba essere in qualche modo regolata in via normativa: certo è però che il sistema presenta una evidente fragilità, in quanto se i controlli diretti (i cosiddetti “controlli di linea”) dovessero fallire, l’intero sistema dei controlli si troverebbe ad essere inefficace. In altre parole: i controlli indiretti, proprio perché molteplici, articolati e diffusi, contengono in sé maggiori risorse di *feedback* e quindi di “autocorrezione”; i controlli diretti, se non opportunamente presidiati, ad esempio con l’istituzione di “controllori dei controllori”, i quali verifichino, periodicamente ma sistematicamente e direttamente, che i controlli diretti siano effettuati e che siano effettuati in modo adeguato, rischiano di minare la solidità e l’efficacia dell’intero sistema”, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>60</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 33.

#### 1.4. Concetti ed attori del controllo

Il “controllo”, nel diritto societario, può assumere differenti significati e riferirsi a situazioni tra loro diverse e assolutamente non ambivalenti. L’art. 2359 c.c. descrive tre diverse situazioni, al ricorrere delle quali, si configura una situazione di controllo di una società sull’operato di un’altra società. La classica idea di controllo è riscontrabile nella situazione in cui possa versare un società qualora un’altra società disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria. Ma si identificano con il termine controllo anche situazioni di esercizio di influenza dominante da parte di una società sulla base di un numero sufficiente di voti o in virtù di particolari vincoli contrattuali.

Allo stesso tempo ci si riferisce, sempre con il termine controllo, anche all’attività di accertamento inserita nell’organizzazione aziendale e svolta, anche se con responsabilità e finalità diverse, dal consiglio di amministrazione e dall’organo di controllo. L’art. 2381, co.3, c.c., specifica che la funzione di supervisione del consiglio di amministrazione si sostanzia in un’attività di vigilanza sull’assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sull’esame, se elaborati, dei piani strategici, industriali e finanziari della società. Questo esame è una valutazione di carattere generale sull’operato dell’alta direzione e del *management* riguardo la massimizzazione del valore dell’impresa nell’interesse degli *stakeholders*<sup>61</sup>. Il controllo esercitato dal collegio sindacale viene invece definito all’art. 2403 c.c. e si sostanzia in funzioni di alta vigilanza in ambiti gestionali ed organizzativi, oltre che in ambiti di conformità e legalità<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. R. TISCINI, “Corporate Governance”, op. cit., pag. 7.

<sup>62</sup> Al riguardo si veda G. GASPARRI, “I controlli interni nelle società quotate – Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti”, in *Quaderni Giuridici Consob*, n. 4, 2013, pagg. 59/65.

Nella dottrina economico-aziendalistica, il tradizionale concetto di controllo come attività di verifica e riscontro, si divide in<sup>63</sup>:

- ✓ Controllo “*di merito*”;
- ✓ Controllo “*di legittimità*”;

Innanzitutto il controllo “*di merito*” viene esercitato dai soci nei confronti del consiglio di amministrazione in quanto, quest’ultimo, deve adempiere verso di loro a doveri fiduciari di correttezza gestionale<sup>64</sup>. L’organo amministrativo si relaziona con i principali soci attraverso incontri periodici al fine di presentare i risultati perseguiti e il piano strategico che intende realizzare. Momento di confronto importante è rappresentato dall’assemblea dei soci, dalla pubblicazione dei *report* a cadenza periodica<sup>65</sup> e dall’incontro annuale per l’approvazione del bilancio d’esercizio (art. 2364, c.c.).

Inoltre, ai sensi dell’art. 2381, co.3, c.c., il controllo “*di merito*” viene esercitato dal consiglio di amministrazione nei confronti degli organi delegati sulla base delle informazioni ricevute circa l’attività gestoria. Come previsto dall’art. 2381, co.5, c.c., spetta alla componente delegata predisporre gli assetti organizzativi, amministrativi e contabili in maniera adeguata rispetto alla natura e alle dimensioni dell’impresa.

Il controllo “*di merito*” concerne la convenienza economica e l’opportunità delle scelte *manageriali*<sup>66</sup>; tuttavia al riguardo occorre ricordare che, anche nel nostro ordinamento, il merito della gestione è assistito dalla c.d. *business judgment rule*: “le operazioni gestorie degli amministratori non sono sindacabili, né dal collegio sindacale, né dal comitato *audit*, né dai revisori, né dal giudice se non in caso di manifesta irrazionali-

---

<sup>63</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 11.

<sup>64</sup> Cfr. R. TISCINI, *op. cit.*, pag. 9.

<sup>65</sup> Cfr. R. TISCINI, *op. cit.*, pag. 9.

<sup>66</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 12.

tà oppure di palese assenza di procedimenti di valutazione dei profili economici, finanziari, tecnici dell'operazione"<sup>67</sup>.

Una categoria a parte, ma comunque ricompresa all'interno del controllo "*di merito*", risulta essere il controllo "*sul rispetto dei principi di corretta amministrazione*". Quest'ultima tipologia di controlli risulta affidata, anche se con compiti differenziati, sia all'organo di gestione come *plenum* nei confronti della componente delegata, sia all'organo di controllo (cfr. art. 2381, co. 3; art. 2403, co. 1; art. 149, co. 1 TUF; art. 149, co. 4-*bis* e co. 4-*ter*, TUF)<sup>68</sup>. Il controllo "*sul rispetto dei principi di corretta amministrazione*" coincide con un'attività di verifica in merito alla professionalità adottata dai *manager* nelle loro scelte aziendali<sup>69</sup>. Al riguardo si ricorda che, tra i doveri del consiglio di amministrazione, si individuano doveri di lealtà e di diligenza; l'art. 2392, co. 1, c.c. prevede che, in caso di mancato adempimento dei doveri imposti in capo agli amministratori, essi risultino solidalmente responsabili verso la società.

Al contrario al collegio sindacale non compete un controllo sulla gestione in senso stretto, bensì una verifica sulla legalità e conformità delle scelte gestionali. In poche parole il controllo dei sindaci deve arrestarsi là dove le scelte dei *manager* risultino diligenti e professionali<sup>70</sup>.

I controlli "*sul rispetto dei principi di corretta amministrazione*" risultano strettamente collegati con i controlli "*sull'adeguatezza degli assetti organizzativi*"<sup>71</sup>; quest'attività di verifica spetta sia al consiglio di amministrazione sulla base dell'art. 2381, co. 3, c.c., sia all'organo di controllo ai sensi dell'art. 2403, co. 1, c.c.

---

<sup>67</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*", cit., pag. 198.

<sup>68</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo: profili generali*", 2009, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>69</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*", cit., pag. 198.

<sup>70</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 60.

<sup>71</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 198.

Come il controllo “*sul rispetto dei principi di corretta amministrazione*”, anche il controllo “*sull’adeguatezza degli assetti organizzativi*” viene esercitato dall’organo amministrativo sulla base delle informazioni ricevute dagli organi delegati. In conclusione l’attività di controllo deve essere letta nella prospettiva di una bipartizione dei compiti di *governance* tra organo delegante (chiamato a “*valutare*”) e organo delegato (chiamato a “*curare*”)<sup>72</sup>.

Per quanto attiene alla vigilanza condotta dall’organo di controllo invece, essa deve riguardare la coerenza dell’assetto dato dagli amministratori alle strutture aziendali, rispetto alle caratteristiche dimensionali dell’impresa e all’attività di *business*<sup>73</sup>. Si rende necessario un piccolo chiarimento circa la vigilanza sul sistema amministrativo-contabile; i sindaci non devono entrare nel merito del bilancio o della contabilità gestionale, compito affidato quasi in esclusiva alla società di revisione legale, bensì devono verificare la rispondenza a criteri di buona amministrazione ed il corretto operare del sistema di rilevazione contabile<sup>74</sup>.

In definitiva è possibile evidenziare che, se, come detto precedentemente, il sistema dei controlli interni rappresenta un segmento procedurale dell’assetto organizzativo, allora l’attività di valutazione sull’adeguatezza degli assetti organizzativi comprende anche la vigilanza sull’efficacia del sistema e la verifica della sua idoneità rispetto alle caratteristiche dimensionali ed operative dell’impresa<sup>75</sup>. Dunque si comprende che l’obbligatorietà del sistema dei controlli interni deve essere riconosciuta come prin-

---

<sup>72</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 38.

<sup>73</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 61.

<sup>74</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 62.

<sup>75</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 200.

cipio di diritto societario comune<sup>76</sup>; esso rappresenta un elemento necessario ai fini dell'adeguatezza della struttura organizzativa della società.

Per le società quotate nei mercati regolamentati l'obbligatorietà del sistema dei controlli interni è espressamente prevista nel TUF all'articolo 149, "*Doveri*"; mentre per le società che adottino il sistema di amministrazione monistico, il sistema dei controlli è previsto obbligatoriamente dall'art. 2409-*octiesdecies* del codice civile, "*Comitato per il controllo sulla gestione*"<sup>77</sup>.

Come si sostiene in dottrina, la realtà che si profila ai nostri occhi è paragonabile ad "*un puzzle normativo vagamente barocco, dal quale si evince, in definitiva, che per tutte le società quotate, quale che sia il modello di governance adottato, l'istituzione del sistema di controllo interno è sempre obbligatoria*"<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda il controllo "*di legittimità*", esso a sua volta si suddivide in:

- ✓ Controllo "*di legalità*": consiste nel verificare che i fatti di gestione siano conformi alla legge.
- ✓ Controllo "*di legittimità sostanziale*": accerta che le decisioni degli amministratori siano correttamente svolte<sup>79</sup>.

A seconda del modello di *governance* adottato dalla società, il controllo "*di legittimità*" viene esercitato dal collegio sindacale (articolo 2403, c.1), dal consiglio di sorveglianza (articolo 2409-*terdecies*, c.1) o dal comitato per il controllo sulla gestione (articolo 2409-*octiesdecies*, c.5). Questa tipologia di verifica non si esaurisce in un

---

<sup>76</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 196.

<sup>77</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*", *cit.*, pag. 643.

<sup>78</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo: profili generali*", *cit.*, pag. 4.

<sup>79</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 11.

semplice controllo di legalità, ma si sostanzia anche in un controllo più pervasivo e penetrante sui processi decisionali condotti dagli organi di gestione<sup>80</sup>.

Alla luce di quanto illustrato, si può concludere notando che oggi il controllo è un compito bipartito, anche se con competenze e responsabilità diverse, tra consiglio di amministrazione e collegio sindacale. L'organo amministrativo, coerentemente all'attività di alta amministrazione ad esso spettante, viene investito di un ruolo apicale nel sistema dei controlli<sup>81</sup>; al contrario, l'organo di controllo assume il ruolo di ricercatore, di destinatario e di fonte di informazioni, risultando un attore coinvolto in numerose relazioni intersoggettive interne alla società<sup>82</sup>.

Altro organo sociale deputato al controllo risulta essere il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari. Quest'ultima figura è stata introdotta dalla l. n. 262/2005 attraverso l'inserimento della Sezione V-bis, "*Informazione finanziaria*", all'interno del TUF. Le novità di cui agli art. 154-bis e 154-ter vennero introdotte, nel corpo del Testo Unico, sia dalla legge sulla tutela del risparmio sia dal recepimento della *Transparency Directive*<sup>83</sup>. L'art. 154-bis, co.3, TUF, prevede l'obbligo per il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari di predisporre adeguate procedure amministrative e contabili tanto per la formazione del bilancio di esercizio quanto per la stesura di ogni altra comunicazione di carattere finanziario<sup>84</sup>. Al dirigente spetta la direzione ed il coordinamento dello *staff* dedicato alla contabilità, nonché la certificazione delle comunicazioni finanziarie e dei documenti contabili prodotti.

---

<sup>80</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 11.

<sup>81</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 35.

<sup>82</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 65.

<sup>83</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 470.

<sup>84</sup> Cfr. L. LOPEZ, "*La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*", a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE – *op. cit.*, cap. 10 "*Il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari*", pag. 146.

Molto spesso questa figura coincide con i dipendenti appartenenti all'alta dirigenza della società, che sono responsabili della contabilità e che, prendendo parte operativamente alla vita aziendale, sono i veri *domini* della contabilità societaria<sup>85</sup>. La loro attività non si riduce alla predisposizione di procedure contabili, ma si sostanzia anche in attività di controllo e di certificazione. Per questo infatti la figura del dirigente appare caratterizzata da una forte impronta di “garanzia” nei confronti dei terzi. Di conseguenza a tale ruolo fa riscontro una precisa responsabilità: l'art. 154-*bis*, co.6, TUF, equipara la responsabilità del dirigente alla responsabilità prevista per gli amministratori<sup>86</sup>.

Circa l'ambito di applicazione dell'obbligo di nominare un dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, in dottrina<sup>87</sup> si ritiene che la disciplina dell'art. 154-*bis*, TUF, debba applicarsi sia alle società quotate sia alle società che, sebbene non quotate, emettano strumenti finanziari diffusi tra il pubblico in misura rilevante. Per quanto riguarda le società non quotate non pare che possa imporsi la nomina di un dirigente cui applicare le specifiche disposizioni dell'art 154-*bis*, TUF, lasciando in questo modo piena autonomia alle singole società. Tuttavia, qualora una società “chiusa” decidesse di nominare un dirigente preposto alla redazione dei documenti societari, su di esso ricadrebbe la responsabilità prevista dall'art 2434 c.c..

Riflettendo su quanto appena detto, ci si accorge che i compiti del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili, appartenendo all'area gestionale dell'impresa, finiscono per “interferire” con la sfera normativa di competenza degli organi delegati, con la conseguenza che le funzioni spettanti a questi ultimi dovranno essere coordinate con quelle del dirigente<sup>88</sup>. Inoltre il dirigente preposto dovrà svolgere la

---

<sup>85</sup> Cfr. L. LOPEZ, *op. cit.*, pag. 147.

<sup>86</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 470.

<sup>87</sup> Cfr. L. LOPEZ, *op. cit.*, pag. 151.

<sup>88</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 71.



sua attività coordinandosi anche con gli organi di controllo, per esempio predisponendo adeguati flussi informativi in materia contabile<sup>89</sup>.

A quest'ultimo attore del controllo si aggiunge il responsabile della funzione di *internal audit*. Relativamente a tale funzione, la disciplina comune tace in modo assoluto, mentre il TUF le dedica solo dei fugaci accenni (art. 6, co. 2-*bis*, lett. g, TUF; art. 150, co. 4, TUF)<sup>90</sup>. Al contrario, ampio spazio è riservato all'*internal audit* nell'ambito della normativa secondaria dei settori speciali: ci si riferisce alla disciplina emanata dalla Banca d'Italia, alla regolamentazione assicurativa prevista dall'IVASS ed infine alle normative adottate dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB in relazione agli intermediari<sup>91</sup>. Anche il Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana riconosce alla funzione di *internal audit* un ruolo centrale all'interno del sistema dei controlli e di gestione dei rischi. All'art. 7 del Codice vengono individuate le funzioni principali in capo al responsabile dell'*internal audit*; tra cui il compito di verificare l'adeguatezza e l'efficienza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi<sup>92</sup>, garantendo poi tempestivi flussi informativi nei confronti degli altri organi sociali.

In questo quadro legislativo e tecnico molto articolato si inserisce anche la disciplina, dettata dal D.lgs. 8 Giugno 2001 n. 231, in tema di cd. responsabilità penale della persona giuridica<sup>93</sup>. La disciplina ha previsto un'altra figura tra gli attori del controllo, ossia l'Organismo di Vigilanza. Occorre subito precisare che non si sta parlando di un nuovo organo sociale, ma, come precisato dal legislatore, “nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza o il comitato di controllo sulla gestione pos-

---

<sup>89</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 72.

<sup>90</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 74.

<sup>91</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 75.

<sup>92</sup> Cfr. art. 7 del Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana.

<sup>93</sup> Cfr. P. MONTALENTI, “*Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*”, *cit.*, pag. 645.

sono svolgere le funzioni dell'Organismo di Vigilanza"<sup>94</sup>. Ad esso competono funzioni di prevenzione nella commissione di reati contabili e di attuazione del "modello di organizzazione, gestione e controllo" per rendere esente la società da responsabilità amministrativa<sup>95</sup>.

Si assiste quindi all'espletamento, da parte dell'organo di controllo, di numerose e diverse funzioni in base alla denominazione ad esso attribuita. Lo stesso organo societario può assumere la veste di organo di controllo (artt. 2397/2409 c.c.), di Organismo di Vigilanza (D.lgs. 231/2001) ed infine anche di comitato per il controllo interno e la revisione contabile (D.lgs. 39/2010). A quest'ultimo organo spettano funzioni di vigilanza in materia di informativa finanziaria, compiti di verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia del sistema dei controlli interni ed infine compiti di valutazione dell'esistenza dei presupposti d'indipendenza e di professionalità in capo al revisore legale o alla società di revisione legale (art. 19, D.lgs. 39/2010).

Da ultimo si richiama un'ulteriore distinzione: tra controlli "*interni*" e controlli "*esterni*". Mentre i primi si riferiscono agli organi societari, alla funzione di *internal audit* e al dirigente preposto; i secondi vengono esercitati da soggetti esterni all'impresa - CONSOB, Banca d'Italia, IVASS, società di revisione, Autorità Giudiziaria *etc*<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo: profili generali", cit., pag. 9.

<sup>95</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 9.

<sup>96</sup> Cfr. ROSSETTI M., "Il diritto delle assicurazioni - Volume I", *op. cit.*, pag. 441.

## Capitolo II

### EVOLUZIONE STORICA DEI CONTROLLI INTERNI

SOMMARIO: 2.1. Nel panorama internazionale – 2.2. Nel panorama europeo e nazionale.

#### 2.1. Nel panorama internazionale<sup>97</sup>

Con un breve *excursus* storico si intende dimostrare che il concetto di controllo interno, sviluppatosi inizialmente negli Stati Uniti durante il secolo passato, subì poi progressive modifiche ed evoluzioni fino ad assumere l'odierno significato.

Fino agli anni '40 parlando di controllo ci si riferiva ad un aspetto della revisione contabile; difatti la crescita dimensionale di alcune imprese aveva reso necessario l'adozione di modalità di verifica sulla completezza e veridicità dei documenti contabili sottoposti a revisione.

Tuttavia, sul finire degli anni '50, si riscontrò la necessità di elaborare una nozione di controllo interno ben più ampia ed articolata che andasse oltre gli aspetti meramente contabili e fu così che, con lo “*Statement on Auditing Procedure n° 29*” pubblicato dal “*Committee on Auditing Procedure – American Institute of Certified Public Accountants*”, si distinse per la prima volta tra controlli amministrativi, riguardanti una verifica sull'operatività delle scelte aziendali, e controlli contabili.

Nel corso degli anni '70 la nozione venne ulteriormente affinata in altri “*Statement*” che, non discostandosi molto dalla precedente distinzione, definirono il controllo come un'organizzazione di procedure e di documentazioni concernenti la salvaguardia dei beni aziendali, l'affidabilità della documentazione contabile e le decisioni autorizzative degli amministratori<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Per approfondire il tema si rimanda a G. GASPARRI, “*I controlli interni nelle società quotate – Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*”, in *Quaderni Giuridici Consob*, n. 4, 2013, pagg. 14/20.

<sup>98</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 15.

Verso la metà degli anni '80 gli Stati Uniti assistettero ad una proliferazione di procedure fallimentari causate da pesanti irregolarità aziendali; per questo nel 1987 venne pubblicato uno studio sulle frodi contabili, sul falso in bilancio e sulle false comunicazioni sociali (noto come *Treadway Report*).

Grazie a questo elaborato si affermò una nuova chiave di lettura del fenomeno e si iniziò a pensare al controllo come ad un processo il cui fulcro operativo veniva individuato nell'identificazione e nella mappatura dei rischi. Si iniziò quindi ad individuare, all'interno delle imprese, un'apposita area operativa dedicata al *risk management*, diretta, per un verso, all'individuazione *ex ante* delle aree aziendali maggiormente esposte al rischio e, per l'altro verso, all'adozione di aggiustamenti per rafforzare le aree più "deboli"<sup>99</sup>. Nel *report* oltretutto venne segnalata l'importanza della creazione di un idoneo ambiente di controllo in cui vengano comunemente accettati dei codici di comportamento e dove venga percepita la necessità della presenza di una funzione di revisione interna competente ed obiettiva<sup>100</sup>.

La necessità, percepita dalle stesse imprese, di sviluppare un modello comune di controllo interno, portò alla creazione, verso la fine degli anni '80, di un gruppo di lavoro denominato *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (*CoSO*). Nel 1992, attraverso la pubblicazione di un rapporto intitolato "*Internal Control: Integrated Framework*" (noto come *CoSO Report*), si procedette alla definizione di un modello di riferimento per il *management* aziendale<sup>101</sup>. Il *Report*, concepito alla stregua di un manuale operativo, doveva aiutare il *management* aziendale nella predisposizione delle attività di controllo e forniva alcuni chiarimenti su concetti precedentemente estranei all'operatività aziendale<sup>102</sup>. Nel primo *framework* si definiva il sistema di con-

---

<sup>99</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>100</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>101</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>102</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 16.

trollo interno come “un insieme di meccanismi, procedure e strumenti predisposti dalla direzione per assicurare il conseguimento degli obiettivi aziendali” e si puntualizzava che, ciascuno degli obiettivi aziendali, se non perseguiti, può condurre a manifestazioni di perdite economiche o distruzioni di valore<sup>103</sup>. Dunque l’introduzione, lo sviluppo, e la revisione del sistema di controllo interno si giustificava in relazione al fatto che esso permetteva di minimizzare, ove economicamente conveniente, il rischio di perdite dovuto al mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi di economicità, attendibilità e conformità<sup>104</sup>.

Esso diventò in pochi anni uno dei modelli più conosciuti al mondo e rappresentò per moltissimi Paesi uno schema di riferimento per la predisposizione di Codici di Autodisciplina e per l’individuazione di *best practices* a cui uniformare la propria attività<sup>105</sup>. Agli inizi del secondo millennio, sempre negli Stati Uniti, vennero condotti ulteriori studi in tema di *financial reporting* ad opera del *SEC - US Securities and Exchange Commission*.

Uno studio più recente, pubblicato nel 2004 sempre a cura del *CoSO*, ha contribuito a inserire la nozione di controllo interno in quella più ampia di “gestione dei rischi” teorizzando un nuovo modello di valutazione: si tratta del rapporto intitolato “*Enterprise Risk Management - Integrated Framework*”, più noto come *CoSO Report II*<sup>106</sup>.

L’approccio ERM<sup>107</sup> adottò una politica di valutazione completamente diversa dalle precedenti e dimostrò che gli eventi incerti possono rappresentare un rischio<sup>108</sup> per

---

<sup>103</sup> Cfr. M. FAGGION, *op.cit.*, pag. 2.

<sup>104</sup> Cfr. M. FAGGION, *op.cit.*, pag. 2.

<sup>105</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>106</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 18.

<sup>107</sup> Il *CoSo Report II* definisce l’ERM come “un processo, diretto dall’organo amministrativo, dal management o da altri organi, applicato agli obiettivi strategici e disegnato per identificare potenziali situazioni rischiose che potrebbero influenzare il conseguimento degli obiettivi e controllare i rischi in base alla propensione al rischio dell’azienda, per assicurare un livello ragionevole di conseguimento degli obiettivi”, si veda al riguardo M. FAGGION, “*Schema conclusivo sul Sistema di Controllo Interno*”, pag. 4.

<sup>108</sup> “Il rischio può essere definito come:

l'impresa e, al tempo stesso, se adeguatamente governati, anche un'opportunità di creazione di valore. Se si pensa in questa nuova prospettiva allora l'affidabilità dei controlli determina una minore/maggiore riduzione della vulnerabilità aziendale, ma ricordando che, per essere economicamente efficienti, occorre correlare ogni singolo obiettivo aziendale con un numero sufficiente di controlli, i quali, secondo un'attenta analisi costi-benefici, non devono risultare eccessivi<sup>109</sup>. Attraverso questa nuova visione si arrivò a concludere che, un adeguato sistema integrato "rischi-controlli", può rappresentare una sfida a cui il *management* deve rispondere attraverso la definizione di una serie di politiche volte alla massimizzazione del valore tramite una corretta gestione dei rischi.

La definizione di sistema di controllo interno si è quindi ampliata verso una visione del controllo come di uno strumento di gestione integrata del rischio d'impresa, di salvaguardia del patrimonio aziendale e di creazione di valore per tutti gli *stakeholders*<sup>110</sup>. Dalla definizione fornita nel *Report*, spetta al consiglio di amministrazione definire adeguatamente l'attività di controllo dei rischi secondo una visione coerente con le pianificate strategie aziendali e con il "*risk appetite*" dell'impresa<sup>111</sup>.

L'approccio adottato in sede di progettazione e valutazione dei controlli interni si basò su una visione *principle-based*, ossia sulla stesura di discipline che lascassero ampia autonomia alle imprese. Questo approccio influenzò profondamente l'impostazione dei Codici di Autodisciplina, tra cui il Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana con la revisione del 2011.

Per completezza è opportuno ricordare che, per le società quotate che utilizzano il *framework* del *CoSo* del 1992 come riferimento per il controllo interno, dal 15 Di-

---

- evento incerto la cui probabilità può essere misurata oggettivamente. (Knight, 1933);  
- evento incerto la cui probabilità può essere stimata anche soggettivamente. (CIMA, 2000);  
- evento incerto che può sfavorevolmente influenzare il conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione. (CoSO, 2004)", M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>109</sup> Cfr. M. FAGGION, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>110</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 20.

<sup>111</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 16.

cembre 2014 diventerà obbligatorio l'utilizzo della versione aggiornata *dell'Internal Control Integrated Framework (CoSo III<sup>112</sup>)* emessa nel maggio 2013 dal *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. In quest'ultimo lavoro vengono chiaramente definiti 17 principi, impliciti nel precedente *framework*, a cui fare riferimento per verificare se si sono efficientemente raggiunti gli obiettivi delineati nel *Report* e per valutare l'adattabilità del sistema di controllo rispetto ai cambiamenti nel *business*. Viene precisato che per un corretto funzionamento del controllo interno occorrerebbe implementare i 17 principi soprattutto nelle aree di maggior debolezza della società. Questi principi spaziano dalla richiesta di creare un ambiente di controllo con manifestato rispetto per valori etici ed integrità morale alla necessità di individuare e valutare i rischi, tra cui particolare attenzione viene riservata al rischio di frode, viene poi ribadita l'importanza dell'agire informato e della fondamentale professionalità ed indipendenza dei "controllori" interni alla società.

A conclusione di questo breve *excursus* sull'evoluzione storica che interessò il tema dei controlli interni, si osserva che il relativo concetto ha smesso di essere inteso alla stregua di un mero adempimento per assumere via via un ruolo decisivo nelle scelte di *business*, nelle scelte organizzative, nella progettazione del tessuto aziendale e nell'identificazione delle strategie da adottare per perseguire obiettivi di economicità, attendibilità e conformità<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Per approfondire si veda l'articolo di P. BARBIERI, "Arriva il Coso III: istruzioni per l'uso.", in *Rivista dell'Associazione Italiana Internal Auditors*, n. 1, 2014, pag. 32.

<sup>113</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 20.

## 2.2. Nel panorama europeo e nazionale<sup>114</sup>

Nei paragrafi precedenti si è capito che il sistema dei controlli interni costituisce un aspetto cruciale dell'articolazione del potere d'impresa, un segmento procedurale degli assetti organizzativi, nonché un elemento chiave nella definizione delle responsabilità degli attori in esso coinvolti.

L'obbligatorietà del sistema dei controlli interni deve essere riconosciuta come principio di diritto societario in quanto, con la riforma del 2003, i principi di corretta amministrazione sono stati elevati a clausola generale di comportamento degli amministratori<sup>115</sup>. Ciò significa dire che il rispetto delle regole di buona amministrazione è oggi norma di diritto comune e di conseguenza, nel momento in cui gli amministratori sono chiamati a garantire l'adeguatezza della struttura organizzativa della società, sono anche chiamati a verificare che il sistema dei controlli interni sia adeguato alla tipologia, alla complessità ed alle dimensioni d'impresa e che esso sia correttamente inserito all'interno dell'organigramma aziendale<sup>116</sup>.

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, oggi, il concetto di controllo si può scomporre ed analizzare sotto molteplici aspetti: controllo di merito, controllo di legalità, controllo di correttezza e controllo di efficacia ed efficienza. Il controllo quindi non deve essere inteso come una semplice verifica *ex post*, ma deve essere trattato come un elemento essenziale dell'esercizio d'impresa<sup>117</sup>. Non deve essere visto come un elemento estrinseco alla funzione gestoria, ma come un elemento intrinseco la cui presenza

---

<sup>114</sup> Per approfondire il tema si rimanda a G. GASPARRI, "I controlli interni nelle società quotate - Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti", in *Quaderni Giuridici Consob*, n. 4, 2013, pagg. 21-28.

<sup>115</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo", cit., pag. 196.

<sup>116</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 197.

<sup>117</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 199.



non deve essere valutata come un'incombenza ma come un'opportunità per la creazione di valore aggiunto<sup>118</sup>.

Occorre infine definire la differenza tra controllo e vigilanza, in quanto molto spesso i due concetti tendono a coesistere sebbene afferiscano a funzioni diverse. Parlando di controllo ci si vuole riferire ad una attività di verifica diretta e pervasiva, mentre per vigilanza si intende richiamare un'attività di supervisione generale ed indiretta<sup>119</sup>.

Il panorama italiano relativo all'assetto del sistema dei controlli interni si caratterizza per una stratificazione di disposizioni di rango legislativo a cui si aggiunge un assai rilevante apparato di *best practices* di matrice autodisciplinare<sup>120</sup>. Prima di individuare il quadro normativo nazionale in tema di controlli interni, occorre aprire una breve parentesi ricordando che, tutto il contesto regolatorio nazionale subì influenze tanto da provvedimenti statunitensi tanto da disposizioni europee. Successivamente all'emanazione del *Framework* dedicato all'*Internal Control* del CoSo nel 1992, in Italia vennero introdotte numerose norme in tema, volte soprattutto a disciplinare la materia nei settori che più coinvolgono interessi diffusi e delicati<sup>121</sup>.

Nel proseguo si cercherà di districarsi tra questo disomogeneo intrecciarsi di norme per richiamarne i tratti più salienti. Si partirà dalla riforma del codice civile del 2003, in quanto base normativa a cui riferirsi per cogliere i principi su cui poggiano le normative secondarie, e successivamente si richiameranno alcuni articoli del D.lgs. 24 Febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza - TUF) in quanto testo normativo at-

---

<sup>118</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 199.

<sup>119</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 200.

<sup>120</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>121</sup> Ci si vuole riferire ai cosiddetti "enti di interesse pubblico", e cioè oltre alle società quotate, anche banche, imprese d'assicurazione, SGR, SIM, SICAV ecc..

traverso il quale fece ingresso in Italia l'espressione "*sistema di controllo interno*"<sup>122</sup>. Solo un breve cenno verrà riservato al D.lgs. 1° Settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia Bancaria e creditizia – TUB) per poi concentrarsi nello studio delle disposizioni di rango autodisciplinare che rivestono un ruolo incisivo nella definizione della *governance* aziendale. Durante questo studio si richiameranno anche le modifiche apportate ai riferimenti normativi sopra richiamati, in particolar modo alle modifiche subite dal TUF a seguito della l. 28 Dicembre 2005, n. 262 contenente "*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*".

Infine ci si concentrerà e si approfondirà il tema del controllo interno nel settore assicurativo attraverso lo studio del D.lgs. 7 Settembre 2005, n. 209 (Codice delle Assicurazioni Private) e l'analisi del Regolamento ISVAP del 26 Marzo 2008, n. 20, individuandone le ultimissime modifiche, come da Provvedimento n° 3020 dell' 8 Novembre 2012 e da Provvedimento n° 17 del 15 Aprile 2014, e cercando di interpretarne i tratti salienti.

---

<sup>122</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 21.

### Capitolo III

## IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE

### FONTI NORMATIVE NAZIONALI

SOMMARIO: 3.1. Nel Codice Civile – 3.2. Nel Testo Unico della Finanza (D.lgs. n. 58/1998) – 3.3. Nel Testo Unico Bancario (D.lgs. n. 385/1993) – 3.4. Il ruolo dell'autodisciplina – 3.4.1. Il Consiglio di Amministrazione – 3.4.2. Il Collegio Sindacale – 3.4.3. La funzione di *Internal Audit* – 3.5. Nel Codice delle Assicurazioni Private (D.lgs. n. 209/2005).

#### 3.1. Nel Codice Civile

Nell'originaria stesura del codice civile del 1942 il legislatore si era ispirato ad un modello di società per azioni chiusa e a ristretta base azionaria<sup>123</sup>. Per questo la disciplina codicistica prevedeva un sistema di controllo finalizzato essenzialmente alla tutela delle minoranze e alla salvaguardia del patrimonio come forma di garanzia per i creditori sociali<sup>124</sup>.

La figura che assumeva maggior rilievo in questo contesto regolatorio era il collegio sindacale, che si trovava investito sia di compiti di revisione contabile che di funzioni di controllo interno<sup>125</sup>. L'accentramento in un unico organo di responsabilità così varie, non produsse risultati soddisfacenti, soprattutto perché in molti casi i sindaci non disponevano di competenze così ampie da ricomprendere sia aspetti tecnico-contabili che aspetti operativi<sup>126</sup>.

Verso la metà degli anni '70 si iniziò ad assistere ad un mutamento dello scenario economico italiano e alla proliferazione di società per azioni che, viste le maggiori

---

<sup>123</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 26.

<sup>124</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 25.

<sup>125</sup> Cfr. P. MARCHETTI, "Riforma del collegio sindacale e ruolo dei revisori", in *Giur. comm.*, 1995, il quale ha additato una contraddizione di fondo nella presenza di «un organo che si vuole dotato di una professionalità tecnico contabile, ma al quale poi si affidano compiti che vanno ben al di là del controllo contabile per investire la legalità complessiva dell'attività sociale».

<sup>126</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 26.

dimensioni, finirono per coinvolgere gli interessi di numerosi investitori. Fu per questo che il legislatore si trovò a dover regolare in maniera differenziata la figura ed i compiti che incombevano sui sindaci delle società quotate rispetto a quelli che operavano all'interno delle società di diritto comune. In forza dell'art. 2, lett. a) della legge n. 216/74 (contenente disposizioni relative al mercato mobiliare), venne delegata al Governo l'emanazione di disposizioni legislative disciplinanti il tema del controllo contabile all'interno delle società quotate<sup>127</sup>.

La disciplina finale, divergendo dalla precedente, prevedeva l'affidamento della funzione di controllo contabile ad un organo esterno: la società di revisione iscritta in un apposito albo speciale. L'intervento normativo tuttavia finì per creare ulteriore confusione a causa della contemporanea concorrenza dei sindaci e della società di revisione contabile nell'espletamento di funzioni di controllo contabile<sup>128</sup>.

Successivamente, con la riforma del diritto societario del 2003, si delinearono con precisione le responsabilità del collegio sindacale dando fine all'unificazione, in capo allo stesso, di compiti sia di controllo contabile che di controllo sull'amministrazione<sup>129</sup>. Le nuove disposizioni codicistiche introdussero una ripartizione dualistica dei controlli prevedendo un obbligo di cooperazione tra l'organo amministrativo ed il collegio sindacale<sup>130</sup>.

Nonostante il collegio sindacale abbia perso, per effetto dei numerosi interventi normativi, l'esclusiva dei poteri di vigilanza sulla gestione sociale, esso rappresenta

---

<sup>127</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 26.

<sup>128</sup> Infatti l'art 1, co. 2 del d.p.r. n. 136/75, attuativo della delega precedentemente conferita all'Esecutivo, precisava che restavano «ferme le altre attribuzioni spettanti al collegio sindacale, a norma del codice civile». Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 27.

<sup>129</sup> Si veda par. 2.4. "Concetti e attori del controllo".

<sup>130</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 28.

comunque un organo di importanza cruciale ed il vertice del sistema di vigilanza nelle società che adottino il sistema tradizionale<sup>131</sup>.

Ad esso competono funzioni di vigilanza “*sull’osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento*”<sup>132</sup>. Per adempiere ai doveri di vigilanza impartitegli dall’articolo 2403 c.c., i sindaci possono “*in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo*”<sup>133</sup> ed il collegio “*può chiedere agli amministratori notizie [...] sull’andamento delle operazioni sociali o su determinati affari*”<sup>134</sup>. Inoltre il collegio sindacale, affinché possa agire adeguatamente informato sul generale andamento della gestione, deve “*assistere alle adunanze del consiglio di amministrazione, alle assemblee e alle riunioni del comitato esecutivo*”<sup>135</sup>.

Nell’espletamento delle loro funzioni, i sindaci “*devono adempiere [...] con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell’incarico, [...]*”<sup>136</sup>.

Inoltre il codice civile dispone che, qualora la società non faccia ricorso al mercato del capitale di rischio e non sia tenuta alla redazione del bilancio consolidato, lo statuto “*può prevedere che il controllo contabile sia esercitato dal collegio sindacale*”<sup>137</sup> e non da un revisore contabile o da una società di revisione iscritti nel registro istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze. Il D.lgs. n. 39/2010, ampliando ulteriormente le funzioni spettanti all’organo di controllo, gli attribuì la nuova veste di comitato per il controllo interno e la revisione contabile<sup>138</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr, G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 55.

<sup>132</sup> Articolo 2403, co.1, c.c.

<sup>133</sup> Articolo 2403-bis, co.1, c.c.

<sup>134</sup> Articolo 2403-bis, co.2, c.c.

<sup>135</sup> Articolo 2405, co.1, c.c.

<sup>136</sup> Articolo 2407, co.1, c.c. Si veda inoltre par. 2.1 “*Significato e caratteristiche generali*”.

<sup>137</sup> Articolo 2409-bis, co.3, c.c. In tal caso il collegio sindacale deve essere costituito da revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

<sup>138</sup> Cfr, G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 55.

Tuttavia la disciplina dettata dal codice civile risulta destinata a trovare applicazione solo in via residuale; questo perché molte delle disposizioni codicistiche non trovano applicazione nelle società quotate. Infatti per queste ultime, le funzioni di controllo spettanti al collegio sindacale sono disciplinate quasi completamente agli artt. 148-154 del Testo Unico della Finanza<sup>139</sup>.

Con la riforma del 2003 numerose furono invece le modifiche apportate agli articoli relativi la regolazione dell'organo amministrativo. Si vuole brevemente ricordare quanto dispone l'articolo 2380-*bis* del codice civile in tema di amministrazione della società, prevedendo esplicitamente che “*La gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, [...]*”<sup>140</sup>.

Successivamente l'articolo 2381 c.c. consente al consiglio di amministrazione di delegare, se l'atto costitutivo o l'assemblea lo consentono, i propri compiti “*ad un comitato esecutivo composto di alcuni dei suoi membri, o ad uno o più dei suoi membri, determinando i limiti della delega*”. Spetta al consiglio di amministrazione, come dettato dall'articolo 2381 c.c., determinare “*il contenuto, i limiti e le eventuali modalità di esercizio della delega*”; in qualsiasi caso al consiglio si riconosce anche il potere di “*impartire direttive agli organi delegati e avocare a sé operazioni[...]*”.

Ma l'aspetto che qui più ci interessa riguarda il fatto che, compito del consiglio di amministrazione è quello di valutare “*l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società*” sulla base delle informazioni ricevute dagli stessi organi delegati. Questi ultimi, ossia il comitato esecutivo e gli amministratori delegati, “*curano che l'assetto organizzativo, amministrativo e contabile sia adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa [...]*”.

---

<sup>139</sup> Se ne parlerà più approfonditamente nel proseguo.

<sup>140</sup> Cfr, G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 34.

Dunque, secondo quanto disposto dall'articolo 2381 c.c., al consiglio di amministrazione spetta la direzione aziendale, attraverso la definizione delle strategie operative da attuare, e alla componente delegata del *plenum* spetta la gestione diretta delle funzioni delegate<sup>141</sup>. Inoltre alla componente non esecutiva del consiglio di amministrazione spetta un'ulteriore funzione, ossia quella di “vigilare” sul generale andamento della gestione attraverso le informazioni ricevute dagli organi delegati e attraverso un'attività di monitoraggio delle *performances* dell'impresa<sup>142</sup>.

Se alla componente delegante spetta la verifica sull'adeguatezza dell'organigramma societario, alla componente delegata spetta la predisposizione delle strutture organizzative e delle procedure operative più conformi alle caratteristiche e alle finalità aziendali.

Si può concludere evidenziando che, il tratto saliente di questo breve ragionamento, è rappresentato dal comma 3 dell'articolo 2381 c.c. che, definendo i “*principi di corretta amministrazione*”<sup>143</sup>, riconosce al *plenum* il dovere di vigilanza sul generale andamento della gestione che si intreccia poi con il riconoscimento, a favore dell'organo delegante, di ampi doveri-poteri valutativi<sup>144</sup>.

Affinché il consiglio di amministrazione nel suo *plenum* adempia ai propri compiti, bipartiti tra componente delegante e delegata, in maniera corretta ed efficiente, occorre che i due organi lavorino in modo coordinato. È necessario infatti che, affinché la componente non esecutiva del consiglio di amministrazione vigili sulla gestione e

---

<sup>141</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 36.

<sup>142</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 37.

<sup>143</sup> Principio elevato a clausola generale di comportamento degli amministratori delle società quotate – art 149, co. 1, lett. b, TUF.

<sup>144</sup> Cfr. P. MONTALENTI, “*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*”, cit., pag. 201.

sull'adeguato presidio dei rischi aziendali, la componente delegata produca informazioni tempestive ed accurate riguardanti la gestione aziendale<sup>145</sup>.

Se quindi il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi rappresenta un segmento procedurale dell'organizzazione interna, allora la valutazione sulla sua adeguatezza rappresenta il fulcro dei doveri che incombono sul consiglio di amministrazione nel suo *plenum* per perseguire una corretta gestione d'impresa<sup>146</sup>.

Da ultimo si vuole ricordare che, nel nuovo testo del codice civile, novellato dal D.lgs. n. 6 del 17 Gennaio 2003, sono stati previsti due nuovi sistemi di amministrazione e di controllo: il sistema dualistico<sup>147</sup> ed il sistema monistico<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Al riguardo si veda G. GASPARRI, "I controlli interni nelle società quotate – Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti", in *Quaderni giuridici Consob*, n. 4, 2013, par. 4.1.3, "Il circuito informativo endoconsiliare", pagg. 49/54.

<sup>146</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 202.

<sup>147</sup> Disciplinato dall'articolo 2409-*octies* all'articolo 2409-*quingiesdecies*.

<sup>148</sup> Disciplinato dall'articolo 2409-*sexiesdecies* all'articolo 2409-*noviesdecies*.



### **3.2. Nel Testo Unico della Finanza (D.lgs. 58/1998)**

L'espressione "*sistema di controllo interno*" fece ingresso, nella legislazione italiana, grazie all'articolo 149, co. 1, lett c) del Testo Unico della Finanza, che affidò al collegio sindacale delle società quotate la vigilanza "*sull'adeguatezza della struttura organizzativa della società per gli aspetti di competenza, del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo-contabile, nonché sull'affidabilità di quest'ultimo nel rappresentare correttamente i fatti di gestione*"<sup>149</sup>.

La riforma del collegio sindacale è stato uno degli elementi portanti della riforma del diritto societario realizzata con il Testo Unico, difatti, il miglioramento delle regole disciplinanti i mercati finanziari e quindi le società quotate, passava necessariamente attraverso la ridefinizione del meccanismo di controllo interno delle società, con particolare riferimento al collegio sindacale<sup>150</sup>.

Grazie all'emanazione del TUF si rimediò all'accentramento controproducente, in capo al collegio sindacale, di molteplici compiti e responsabilità di controllo. Le nuove disposizioni legislative, anche se con segnato riferimento alle società quotate, contribuirono a razionalizzare la struttura dei controlli prevedendo il monopolio del controllo contabile e della valutazione patrimoniale in capo alla società di revisione e affidando al collegio sindacale il controllo sull'amministrazione<sup>151</sup>.

Altre novità riguardarono la ridefinizione delle regole relative la composizione del collegio sindacale, con una particolare attenzione alla presenza di rappresentanti della minoranza, e il riconoscimento, a favore dei sindaci di società quotate, di nuovi e più pervasivi poteri di controllo sulla gestione d'impresa<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 21.

<sup>150</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 466.

<sup>151</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 27.

<sup>152</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 467.

A seguito degli scandali finanziari che nel Ventunesimo secolo coinvolsero gruppi industriali americani<sup>153</sup> ed europei<sup>154</sup>, la disciplina dei controlli subì un ulteriore irrobustimento introducendo nuovi strumenti volti a contrastare le manipolazioni e falsificazioni contabili<sup>155</sup>. Fu per questo che, con la l. 28 Dicembre 2005 n. 262, venne istituzionalizzata la figura del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari; quest'ultimo rappresenterebbe un nuovo presidio di controllo con il fine di tutelare gli investitori garantendo trasparenza e veridicità delle informazioni<sup>156</sup>.

Tra le maggiori innovazioni si ricordano, oltre alle disposizioni in tema di informazione finanziaria, anche le nuove disposizioni in tema di tutela delle minoranze azionarie. Al riguardo, la l. n. 262/2005 intervenne sulla composizione del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale prevedendo la presenza di rappresentanti della minoranza<sup>157</sup>.

Il tessuto normativo del TUF riguardante la disciplina dell'organo amministrativo ha subito degli interventi, sempre a seguito della legge sulla tutela del risparmio, recanti delle modifiche sul procedimento di nomina e sulla composizione dell'organo e sulla necessità del possesso di particolari requisiti di indipendenza<sup>158</sup>. Tuttavia la novità più significativa fu la previsione del voto di lista come modalità obbligatoria di nomina degli amministratori nelle società quotate, con la previsione che almeno uno dei componenti dell'organo amministrativo sia scelto dalla lista di minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti<sup>159</sup>.

---

<sup>153</sup> Si ricordano i casi Enron e WorldCom.

<sup>154</sup> Pensando all'Italia si richiamano i casi Cirio e Parmalat.

<sup>155</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 28.

<sup>156</sup> Al riguardo si veda L. LOPEZ, "La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi", a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE – *op. cit.*, cap. 10 "Il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari".

<sup>157</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 28.

<sup>158</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 35.

<sup>159</sup> Cfr. S. ROSSI, *op. cit.*, pag. 44.

Inoltre in capo ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione è richiesto il possesso di particolari requisiti di onorabilità, previsti all'art. 147-*quinquies*<sup>160</sup>. La legge sulla tutela del risparmio sembra aver valorizzato non solo la presenza di amministratori di minoranza, ma anche l'obbligatoria presenza di amministratori in possesso dei requisiti di indipendenza di cui all'art. 148, TUF<sup>161</sup>. Con l'introduzione della figura dell'amministratore eletto dalla minoranza e di requisiti di indipendenza anche per uno o più componenti dell'organo amministrativo, si è cercato di tutelare l'interesse dell'intera compagine sociale e di garantire un corretto controllo sull'operato degli organi delegati da parte degli amministratori non esecutivi<sup>162</sup>.

Come anticipato nel precedente paragrafo, le funzioni di vigilanza spettanti al collegio sindacale sono normate quasi esclusivamente dalle disposizioni del TUF. Il testo normativo prevede che, per prima cosa, sia compito del collegio sindacale vigilare “*sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo*” e, successivamente, ad esso spetta anche la vigilanza “*sul rispetto dei principi di corretta amministrazione*”, assieme ad una verifica riguardante la diligenza professionale adottata dagli amministratori<sup>163</sup>.

L'organo di controllo è chiamato ad una verifica in merito alle scelte organizzative e strutturali adottate dal *management* aziendale, con una chiara indicazione riguardo alle scelte gestionali in tema di controlli interni che, nelle società quotate, assumono un ruolo chiave nella gestione dei rischi.

In merito ai requisiti di indipendenza, ai criteri di elezione e di decadenza dalla carica, si richiama l'articolo 148 del TUF; il co. 2-*bis* dell'articolo dispone che il presidente del collegio sindacale sia nominato dall'assemblea tra i sindaci eletti dalla mino-

---

<sup>160</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 41.

<sup>161</sup> Cfr. S. ROSSI, *op. cit.*, pagg. 54/55.

<sup>162</sup> Come sostiene G. GASPARRI: “La presenza di amministratori indipendenti rappresenta uno dei presidi più efficaci contro il rischio che, nella gestione della società, sul perseguimento dell'interesse sociale da parte degli amministratori esecutivi, facciano premio confliggenti interessi extrasociali o comportamenti opportunistici, eventualmente animati da veri e propri intenti predatori”, *op. cit.*, pagg. 42/43.

<sup>163</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 59.

ranza<sup>164</sup>. Allo scopo di limitare i rischi di non corretto funzionamento dell'organo di controllo, la legge 262/2005 ha introdotto l'articolo 148-*bis* TUF; questa norma riguarda tutte le società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio e rafforza la nozione di indipendenza prevedendo un limite, da stabilirsi con regolamento della CONSOB, al cumulo degli incarichi di amministrazione e controllo in capo ai componenti degli organi di controllo delle società<sup>165</sup>.

Per completezza occorre richiamare un ulteriore presidio di sorveglianza stabilito dal TUF ancora nel 1998: il preposto al controllo interno, oggi chiamato funzione di revisione interna o *internal audit*.

Gli interventi legislativi che seguirono la l. n. 262/2005 cercarono di modificare ed integrare gli articoli del Testo Unico della Finanza dedicati alla trasparenza e all'informativa al mercato<sup>166</sup> e gli articoli in merito agli assetti proprietari<sup>167</sup>. Il D.lgs. 6 Novembre 2007 n. 195, modificando l'art. 154-*bis* del Testo Unico della Finanza, ampliò la disciplina dedicata al dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari<sup>168</sup>. Sempre in tema di informativa e di trasparenza verso il pubblico degli investitori, il decreto introdusse l'art. 154-*ter*, attraverso il quale si introdussero una serie di obblighi in capo agli emittenti quotati in merito alla pubblicazione delle relazioni finanziarie.

---

<sup>164</sup> Cfr. F. ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 469.

<sup>165</sup> Cfr. A. BLANDINI, "La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi", a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE – *op. cit.*, cap. 6, "La nomina dei componenti gli organi di controllo interno nelle società quotate", pag. 87.

<sup>166</sup> Si parla del D.lgs. 6 Novembre 2007 n. 195, attuativo della direttiva 2004/109/CE (c.d. *Transparency*)

<sup>167</sup> Si parla del D.lgs. 3 Novembre 2008 n. 173, attuativo della direttiva 2006/46/CE.

<sup>168</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 28.

### 3.3. Nel Testo Unico Bancario (D.lgs. 385/1993)

Lo studio fin qui condotto cerca di districarsi tra le varie normative che trattano il tema del controllo interno, sembra quindi corretto riportare anche alcuni spunti veloci in riferimento alla disciplina del sistema dei controlli interni nelle banche.

Innanzitutto si ricorda che la disciplina dei controlli interni nell'ambito del gruppo bancario trova la sua fonte legislativa nell'art. 67, comma 1, lett. d), del TUB e risale alla Circolare n. 229 del 21 Aprile 1999, recante “*Istruzioni di vigilanza per le banche*”, Titolo IV, capitolo 11.

Le norme di vigilanza della Banca d'Italia ritengono indispensabile la presenza, nell'organizzazione aziendale, di un servizio “ispettivo interno” (*internal audit*), con un potere di controllo sulla regolarità delle procedure di erogazione del credito e con il compito di riferire eventuali irregolarità al direttore generale e, quest'ultimo, al consiglio di amministrazione<sup>169</sup>.

Inoltre, nell'ambito dei controlli interni, il Provvedimento della Banca d'Italia del 10 Luglio 2007 ha sottolineato l'importanza dell'esistenza nel tessuto organizzativo aziendale anche della funzione *compliance* in quanto, un corretto svolgimento dell'attività bancaria, non può prescindere dal rispetto delle norme<sup>170</sup>.

Sulla scia delle riforme che hanno interessato tanto l'ambito assicurativo quanto quello bancario, anche questa disciplina è stata aggiornata e per precisione l'aggiornamento risale al 3 Luglio 2013<sup>171</sup>. Il tema dei controlli interni è stato così inserito nell'ambito delle “*Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*” (cfr.

---

<sup>169</sup> Cfr. R. COSTI, “*L'ordinamento bancario*”, *op. cit.*, pag. 634.

<sup>170</sup> Cfr. R. COSTI, *op. cit.*, pag. 635.

<sup>171</sup> Al riguardo si approfondisca nell'articolo “*Il sistema dei controlli interni nei gruppi bancari alla luce dell'aggiornamento delle “Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche”*”, in *Banche e intermediari finanziari*, Dicembre 2013.

Circolare n. 263 del 27 Dicembre 2006, Titolo V, capitolo 7, come da suo 15° aggiornamento). L'aggiornamento della Circolare 263 da parte della Banca d'Italia è entrato in vigore il giorno di pubblicazione sul sito *internet* (lo stesso 3 Luglio 2013), anche se la data di efficacia, entro cui risulta obbligatorio per le banche conformarsi alle nuove disposizioni, è stata spostata al 1° Luglio 2014.

Il governatore della Banca d'Italia, in un recente intervento all'Assemblea Ordinaria dell'ABI, ha evidenziato la portata trasversale della nuova disciplina in quanto, con l'irrobustimento del sistema dei controlli interni, si vanno a migliorare anche molte altre aree aziendali ad esso collegate. I principi di fondo che hanno ispirato l'aggiornamento vengono individuati nel maggior coinvolgimento dei vertici aziendali nella definizione del sistema dei controlli interni, una visione integrata dei rischi, l'efficacia e l'efficienza dei controlli, l'applicazione del principio di proporzionalità<sup>172</sup>.

Una novità per quanto riguarda i gruppi bancari risulta essere l'adozione di un "*risk appetite framework*" di gruppo<sup>173</sup>, nonché un rafforzamento del concetto di unitarietà che permetta un maggior coordinamento e l'estensione del controllo della capogruppo anche alle controllate estere.

Nell'aggiornamento alla Circolare 263, sono stati individuate ed elencate diverse tipologie di controllo da esercitare all'interno della struttura aziendale: un controllo di natura strategica (che attiene il monitoraggio dell'evoluzione dell'operatività aziendale per verificare esso sia in linea con le prospettive di crescita della società), un controllo di natura gestionale (che riguarda la salvaguardia dell'equilibrio economico, finanziario

---

<sup>172</sup> Cfr. Circolare n. 263 del 27 Dicembre 2006 – 15° aggiornamento del 2 Luglio 2013, "*Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*", pagg. 8/9.

<sup>173</sup> Cfr. Circolare n. 263 del 27 Dicembre 2006 – 15° aggiornamento, *op. cit.*, pag. 11.

e patrimoniale) ed infine un controllo tecnico-operativo (volto a verificare i rischi che ricadono su ogni singola operazione o su ogni componente del gruppo)<sup>174</sup>.

Nella conferenza tenuta dall'ABI, il Governatore della Banca d'Italia ha evidenziato che *“la stabilità delle banche si fonda anche su sistemi di governo e controllo dei rischi adeguati: carenze negli assetti organizzativi impediscono una corretta allocazione del capitale; favoriscono l'assunzione inconsapevole di rischi; rendono la struttura aziendale permeabile a violazioni di norme e di procedure interne; espongono l'intermediario a potenziali, elevati danni reputazionali”*; inoltre ha puntualizzato che *“i sistemi di controllo interni delle banche richiedono il pieno coinvolgimento degli organi aziendali nella definizione del sistema di controllo e di governo dei rischi; nell'individuazione del ‘rischio tollerato”*.<sup>175</sup>

Come si può notare la centralità del sistema dei controlli interni viene percepita tanto in ambito finanziario quanto in ambito bancario e assicurativo, con la necessità di aggiornamenti per conformarsi a prassi consolidate in ambito internazionale o a nuove disposizioni europee.

---

<sup>174</sup> Cfr. Circolare n. 263 del 27 Dicembre 2006 – 15° aggiornamento, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>175</sup> Cfr. Associazione Bancaria Italiana, Assemblea Ordinaria, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 10 Luglio 2013.

### 3.4. Il ruolo dell'autodisciplina<sup>176</sup>

Alla definizione dell'attuale ruolo dei controlli endosocietari, un contributo di notevole rilievo è stato fornito ad opera dell'autoregolamentazione. In Italia si assistette ad un processo simile nel 1999 quando un comitato, coordinato dal presidente di Borsa Italiana e costituito da rappresentanti di società quotate, da operatori finanziari e da associazioni di categoria, si occupò di stilare un codice di autoregolamentazione rivolto alle società quotate in Borsa<sup>177</sup>.

Ci si sta riferendo al Codice di Autodisciplina, redatto nel 1999 dal comitato per la *corporate governance* e aggiornato in più occasioni, ultima delle quali nel Dicembre 2011<sup>178</sup>. Quest'ultimo rappresenta un tentativo di definire un codice di comportamento comune che indicasse le *best practices*, già recepite nelle più importanti esperienze straniere, e destinate a definire modelli organizzativi e principi ordinatori poi introdotti a livello di normativa primaria<sup>179</sup>.

Con i nuovi artt. 124-bis ss., sezione dedicata alle “*Informazioni sull'adesione a codici di comportamento*”, TUF, introdotti con la c.d. riforma del risparmio, viene accolta la regola del c.d. *comply or explain*<sup>180</sup>.

Tra i principi guida riportati nel Codice di Autodisciplina, si puntualizza che l'adesione ad esso è assolutamente volontaria e si precisa che, qualora un emittente quotato con sede in Italia decida di aderire al Codice, esso deve esplicitare in una relazione

---

<sup>176</sup> Per approfondire si legga A. BLANDINI, “*La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*”, a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE – *op. cit.*, cap. 11, “*I codici di comportamento*”, pagg. 175/189.

<sup>177</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 21.

<sup>178</sup> Il punto VII dei “*Principi guida e regime transitorio*” del Codice di Autodisciplina, prevedeva che gli emittenti applicassero le modifiche al Codice entro la fine dell'esercizio che inizia nel 2012, informandone il mercato con la relazione sul governo societario da pubblicarsi nel corso dell'esercizio successivo. Per le modifiche che hanno effetto sulla composizione del consiglio di amministrazione o dei relativi comitati si prevedeva un tempo di adeguamento più ampio.

<sup>179</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 22.

<sup>180</sup> Cfr. A. BLANDINI, *op. cit.*, pag. 178.



quali siano i principi e le linee guide applicate. Mentre, qualora un emittente non abbia fatto proprie, in tutto o in parte, una o più raccomandazioni, occorre fornisca adeguate informazioni in merito ai motivi della mancata o parziale applicazione<sup>181</sup>. Queste previsioni applicative seguono il principio c.d. *freedom with accountability*: è possibile non applicare in tutto o in parte alcune disposizioni del Codice, a patto di informare il mercato sulle ragioni della decisione<sup>182</sup>.

Il nuovo Codice di Autodisciplina poggia su tre pilastri, il primo dei quali verte sul ruolo del consiglio di amministrazione e sulla sua struttura interna, il secondo pilastro si concentra su una rigorosa definizione di indipendenza ed infine il terzo pilastro riguarda il tema dei controlli interni e dell'informazione al pubblico<sup>183</sup>.

Ai fini che rilevano nello studio che si sta conducendo, ci si soffermerà solo sulla materia dei controlli interni e di gestione dei rischi. Innanzitutto il Codice individua nel sistema dei controlli uno degli snodi fondamentali della *governance* di una società quotata e precisa che l'efficacia e l'efficienza dello stesso dipendono dalla specificità operativa di ciascun emittente<sup>184</sup>. Difatti l'articolo 7 del Codice di Autodisciplina, intitolato "*Sistema di controllo interno e di gestione dei rischi*", enuncia una serie di raccomandazioni di carattere generale il cui contenuto precettivo, in concreto, può essere individuato solo facendo riferimento alla singola società quotata.

Nel Codice di Autodisciplina del 2011, il rischio rappresenta l'elemento centrale su cui si devono focalizzare tanto il sistema dei controlli interni quanto il sistema di gestione dei rischi. Infatti nel Codice si sottolinea che solo grazie ad un'attenta valutazione

---

<sup>181</sup> Punto III dei "*Principi guida e regime transitorio*" – Codice di Autodisciplina.

<sup>182</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 22.

<sup>183</sup> Cfr. F. LA MANNO, "*Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi nel nuovo Codice di Autodisciplina*", Borsa Italiana, 2012, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>184</sup> Cfr. G. CANNIZZARO, "*Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi (SCIGR): gli impatti sul sistema di governance*", Associazione Italiana Internal Auditors, 2012, *op. cit.*, pag. 3.

e ad un monitoraggio costante dei specifici rischi che incombono sulla realtà aziendale studiata, gli organi competenti possono strutturare il sistema dei controlli in modo adeguato<sup>185</sup>.

Il principio 7.P.1 apre individuando la nozione di sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi in un *“insieme di regole, di procedure e di strutture organizzative volte a consentire l’identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi”* ed indicandone le finalità principali nel contribuire *“ad una conduzione dell’impresa coerente con gli obiettivi aziendali definiti dal consiglio di amministrazione”* attraverso una contemporanea garanzia di *“salvaguardia del patrimonio sociale, dell’efficienza e dell’efficacia dei processi aziendali, dell’affidabilità dell’informazione finanziaria, del rispetto di leggi e regolamenti nonché dello statuto sociale e delle procedure interne”*<sup>186</sup>.

Affinché un sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi lavori efficacemente, occorre che esso sia *“integrato nei più generali assetti organizzativi e di governo societario adottati dall’emittente”*; attraverso questa precisazione si esprime che il sistema dei controlli non rappresenta una mera procedura di verifica *“ex ante”* o *“ex post”*, bensì un segmento procedurale ben integrato e coordinato all’interno dell’assetto organizzativo<sup>187</sup>.

Secondo l’opinione di alcuni autori e studiosi<sup>188</sup>, il Codice di Autodisciplina rappresenta l’unico testo in cui il sistema dei controlli interni viene organizzato in modo

---

<sup>185</sup> Cfr. G. CANNIZZARO, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>186</sup> Articolo 7.P.2 (Principi).

<sup>187</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 206.

<sup>188</sup> Tra cui l’opinione di G. GASPARRI in *“I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti”*; P. MONTALENTI in *“Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo”*; A. BLANDINI, *“La tutela del risparmio nella riforma dell’ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi”*, a cura di L. DE ANGELIS e N. RONDINONE – cap. 11, *“I codici di comportamento”*.

esaustivo e dettagliato, attraverso una chiara elencazione degli organi che lo compongono.

L'intera impostazione del Codice di Autodisciplina prevede l'identificazione di due macro categorie: l'insieme delle regole e delle normative e la platea di persone organizzate<sup>189</sup>. Attraverso questa duplice visione si vuole sottolineare che un efficiente ed efficace sistema dei controlli interni non è dato solo da procedure automatizzate o da rapporti di autorizzazione, bensì da persone tra loro coordinate ed integrate a tutti i livelli aziendali.

Numerosi studiosi evidenziarono che nella precedente versione del Codice era difficile distinguere con chiarezza quali fossero i compiti del comitato *audit* e quali compiti invece facessero capo al comitato per il controllo interno incorporato nel consiglio di amministrazione. La nuova versione invece effettua una chiara ricognizione dei principali organismi societari coinvolti nel sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi definendone chiaramente compiti e responsabilità<sup>190</sup>.

La nuova disciplina autoregolamentare prevede una forte responsabilizzazione degli organismi societari; questi ultimi sono chiamati ad agire in modo coordinato per garantire che l'operato di ciascuno di essi possa ripercuotersi sull'efficienza complessiva del sistema<sup>191</sup>. Una significativa innovazione del Codice di Autodisciplina del 2011 è l'enfasi riservata alla funzione di *internal audit*.

Il successo del nuovo Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana nella definizione della *governance* delle società è dato dalla sua chiarezza e dalla conseguente facilità di comprendere i principi in esso riportati. Il modello, parte dalla definizione degli

---

<sup>189</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 30.

<sup>190</sup> Cfr. G. CANNIZZARO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>191</sup> Cfr. G. CANNIZZARO, *op. cit.*, pagg. 3/4.

obiettivi, proseguendo poi con l'indicazione dei criteri applicativi e dei comportamenti raccomandati e conclude fornendo delle indicazioni interpretative<sup>192</sup>.

Si cercherà nel proseguo di individuare gli organi richiamati dal Codice di Auto-disciplina come attori del sistema di controllo, precisandone competenze e responsabilità.

---

<sup>192</sup> Cfr. G. CANNIZZARO, *op. cit.*, pag. 12.

### 3.4.1. Il Consiglio di Amministrazione<sup>193</sup>

Come disciplinato dal primo principio del Codice di Autodisciplina, ogni emittente “è guidato da un consiglio di amministrazione” il cui obiettivo finale è rappresentato dalla creazione di valore per gli azionisti<sup>194</sup>.

Spetta al consiglio nel suo *plenum* definire “la natura e il livello di rischio compatibile con gli obiettivi strategici dell'emittente” (c.d. “tolleranza al rischio” o “appetito per il rischio”) e valutare “l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile dell'emittente [...], con particolare riferimento al sistema di controllo interno e di gestione dei rischi”<sup>195</sup>. La lettera e) del c.1 del primo criterio applicativo, in linea con l'articolo 2381 c.c., stabilisce che la valutazione del consiglio avvenga sulla base delle “informazioni ricevute dagli organi delegati, nonché confrontando, periodicamente, i risultati conseguiti con quelli programmati”. Inoltre, per adempiere ai doveri di una corretta amministrazione, il consiglio deve svolgere un ruolo di indirizzo e di valutazione sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni rispetto agli obiettivi strategici della società<sup>196</sup>. Esso deve individuare al suo interno<sup>197</sup>:

- ✓ uno o più “amministratori incaricati del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi”<sup>198</sup>, i quali devono curare l'identificazione dei principali rischi aziendali e dare esecuzione ai compiti definiti dal consiglio di amministrazione. Solitamente la figura dell'amministratore incaricato coincide con la figura dell'amministratore delegato<sup>199</sup>.

---

<sup>193</sup> Disciplinato agli articoli 1,2,3,4,5,6,7 del Codice di Autodisciplina. Per lo studio qui condotto ci si soffermerà nell'analisi dell'articolo 7 (*Sistema di controllo interno e di gestione dei rischi*).

<sup>194</sup> Principio 1.P.2 del Codice di Autodisciplina.

<sup>195</sup> Criterio applicativo 1.C.1 lettera c).

<sup>196</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 11.

<sup>197</sup> Si veda G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 36.

<sup>198</sup> Disciplinato all' articolo 7.P.3. lett. a) e all'articolo 7.C.4 (criteri applicativi).

<sup>199</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 20.

- ✓ un “comitato controllo e rischi”<sup>200</sup>, composto da amministratori indipendenti o in alternativa amministratori non esecutivi, con il compito di supportare il consiglio di amministrazione nelle decisioni relative al sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, nonché quelle relative all’approvazione delle relazioni finanziarie periodiche<sup>201</sup>. Il comitato ha il potere/dovere di monitorare l’autonomia, l’adeguatezza, l’efficacia e l’efficienza della funzione di *internal audit* ed inoltre valuta, unitamente al dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, il corretto utilizzo dei principi contabili<sup>202</sup>.

Risulta di fondamentale importanza, affinché il consiglio di amministrazione operi efficacemente all’interno del sistema, un’adeguata dialettica e coordinazione tra le componenti del consiglio. Difatti occorre che il comitato controllo e rischi “*riferisca al consiglio [...] sull’attività svolta nonché sull’adeguatezza del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi*”<sup>203</sup> e l’amministratore incaricato “*riferisca tempestivamente al comitato controllo e rischi (o al consiglio di amministrazione) in merito a problematiche e criticità emerse nello svolgimento della propria attività [...]*”<sup>204</sup>.

Il consiglio nel suo *plenum*, sulla base delle informazioni ricevute dalle sue componenti, valuta l’adeguatezza del sistema dei controlli. Tale valutazione è fatta periodicamente, ma l’accadimento di eventi imprevisti nel corso della vita sociale può richiedere approfondimenti straordinari, volti a verificare l’efficacia dei controlli in relazione a situazioni particolari<sup>205</sup>. In definitiva il ruolo attribuito al *board* è un ruolo di indirizzo e di valutazione; ad esso sono riconosciuti incisivi poteri di intervento, dei quali avvalersi in modo pienamente informato.

---

<sup>200</sup> Disciplinato all’articolo 7.P.3. lett. a), all’articolo 7.P.4., all’articolo 7.C.2 e 7.C.3.

<sup>201</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 46.

<sup>202</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 18.

<sup>203</sup> Articolo 7.C.2. lett. f)

<sup>204</sup> Articolo 7.C.4. lett. e)

<sup>205</sup> Per approfondire si vedano i commenti all’articolo 7 del Codice di Autodisciplina.

L'organizzazione e l'amministrazione di una società quotata non può prescindere dal strutturare un sistema dei controlli che risulti idoneo a verificare il corretto funzionamento dell'organizzazione aziendale ed il rispetto delle istruzioni date<sup>206</sup>.

Da ultimo si vuole sottolineare che il nuovo Codice, in un'ottica di razionalizzazione del sistema dei controlli e per evitare confusioni sulle funzioni attribuite a ciascun attore, ha chiaramente attribuito al comitato controllo e rischi il ruolo di assistente del consiglio di amministrazione; mentre si è altrettanto chiaramente precisato che il ruolo del collegio sindacale è quello di vigilare sulle procedure<sup>207</sup>. Tuttavia, in un'ottica di snellimento della *governance*, la nuova disciplina concede, alle società dove non risulti conveniente, di non istituire il comitato controllo e rischi lasciando quindi che l'attività istruttoria venga adempiuta dal consiglio di amministrazione<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>207</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>208</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 19.

### 3.4.2. Il Collegio Sindacale

Per quanto riguarda gli emittenti quotati, la disciplina dedicata all'organo di controllo è contenuta, a differenza di quanto visto per il consiglio di amministrazione, essenzialmente nella normativa speciale raccolta nel TUF.

Il Codice di Autodisciplina dedica solo l'art. 8 all'individuazione dei doveri dei sindaci e al funzionamento del collegio sindacale. Tuttavia, nel commento all'art. 8, si sostiene che il collegio sindacale rivesta un ruolo centrale nel sistema di vigilanza di un emittente e si precisa che il suo compito di vigilanza non si riduce ad una mera verifica *ex post*, ma ad un controllo preventivo e ad una verifica sui processi aziendali<sup>209</sup>.

Il collegio sindacale in questo modo risulta investito non solo di funzioni di controllo di gestione, ma anche di funzioni di controllo generale sull'attività sociale. Spetta ad esso vigilare sulla completezza, sulla funzionalità e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi<sup>210</sup>.

Inoltre, nel caso sia chiamato a svolgere le funzioni dell'Organismo di Vigilanza<sup>211</sup>, previsto ai sensi della legge n. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa degli enti, deve anche vigilare sul funzionamento dei modelli di organizzazione e di gestione di cui si dota la società per prevenire reati commessi da soggetti apicali o da dipendenti/collaboratori.

Elemento basilare per il buon funzionamento del modello di controllo interno è il coordinamento tra le strutture interne ed esterne demandate a tale funzione; spicca in questo ruolo la figura del presidente del collegio, chiamato a garantire il coordinamento

---

<sup>209</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>210</sup> Cfr. F. LA MANNO, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>211</sup> Nella nuova stesura del Codice si sottolinea che viene lasciato all'autonomia di ogni singolo emittente valutare l'opportunità di affidare al collegio sindacale il ruolo di Organismo di Vigilanza.



dei lavori<sup>212</sup>. Come definisce il commento all'articolo 8 del Codice di Autodisciplina, il *“coordinamento con gli organi di gestione, anche delegati, è da ritenere compatibile con il ruolo di vigilanza sulla conformità, tipicamente affidato al collegio sindacale,[...]”*. Ad esso spetta l'esame sull'operato di tutte le altre componenti del sistema dei controlli, siano esse interne od esterne.

Il comitato raccomanda poi un costante scambio di informazioni tra il collegio sindacale e gli organi e le funzioni che, nell'ambito dell'emittente, svolgono compiti rilevanti in materia di controlli interni.

Nel Codice di Autodisciplina si puntualizza inoltre che, il fatto che il presidente del collegio sia scelto tra la lista dei componenti di minoranza, non deve essere letta in una chiave di estraneità dal mondo sociale, bensì come garanzia per una completa indipendenza nell'operare<sup>213</sup>. Anche perché, sempre nei commenti all'art.8 del Codice di Autodisciplina, si specifica che il fine ultimo dell'attività dell'organo di controllo è la creazione di valore per gli azionisti in un orizzonte di medio-lungo termine, quindi è meglio che il loro operato non venga pregiudicato da interessi esterni.

---

<sup>212</sup> Art. 8, Codice di Autodisciplina.

<sup>213</sup> Art. 8, Codice di Autodisciplina.

### **3.4.3. La funzione di Internal Audit**

Tra le funzioni aziendali coinvolte nel governo del sistema dei controlli, la funzione di revisione interna (*internal audit*) riveste un ruolo centrale e si sostanzia in un'attività di verifica generale sulla struttura e sulla funzionalità dei controlli interni<sup>214</sup>; essa rappresenta, come già indicato al paragrafo 1.3, il terzo livello di controllo.

L'*internal audit*, nonostante rappresenti ormai un elemento essenziale del complesso sistema dei controlli endosocietari, risulta una funzione regolamentata in modo esaustivo solo nel Codice di Autodisciplina, in quanto sia la disciplina comune che il TUF tacciono o accennano solo brevemente riguardo ad essa<sup>215</sup>.

Al contrario ampio spazio è riservato all'*internal audit* nell'ambito della normativa secondaria dei settori speciali: Circolare n. 263 del 27 Dicembre 2006 – 15° aggiornamento del 2 Luglio 2013 emanata dalla Banca d'Italia, Regolamento n. 20 del 26 Marzo 2008 emanato dall'ISVAP, Regolamento congiunto Banca d'Italia e CONSOB del 29 Ottobre 2007 in relazione agli intermediari<sup>216</sup>.

Nel panorama nazionale la funzione di *audit* ha iniziato ad essere oggetto di approfondimenti solo negli ultimi vent'anni, per diventare oggi un presidio indispensabile in azienda per il monitoraggio e la valutazione indipendente del sistema dei controlli interni e per rappresentare un supporto agli altri attori del sistema economico aziendale<sup>217</sup>.

Oltre alla spiccata indipendenza, il Codice di Autodisciplina prevede che il responsabile della funzione di *audit* possenga anche requisiti di professionalità e organizzazione. Allo stesso vengono attribuiti autonomi poteri di iniziativa nella predisposizio-

---

<sup>214</sup> Cfr. art. 8, Codice di Autodisciplina.

<sup>215</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op.cit.*, pag. 74.

<sup>216</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 75.

<sup>217</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op.cit.*, pag. 74, rif. 300.

ne del piano di *audit*, destinato poi all'approvazione del consiglio di amministrazione, nonché la possibilità di accedere a tutte le informazioni aziendali<sup>218</sup>.

Il primo comma dell'articolo 7 del Codice definisce particolari modalità per la nomina, la revoca e la remunerazione del responsabile *audit* e stabilisce che sia compito del consiglio di amministrazione “*assicurare che lo stesso sia dotato delle risorse adeguate all'espletamento delle proprie responsabilità*”. Come definisce puntualmente la lettera b) del c.5 articolo 7 del Codice di Autodisciplina, il responsabile della funzione di *internal audit* non deve avere alcun compito in alcuna area operativa e dipende gerarchicamente solo dal consiglio di amministrazione.

La funzione di revisione interna genera molteplici flussi informativi, i principali si sostanziano negli esiti delle verifiche effettuate che dovrebbero essere resi noti, di norma in modo contestuale, ai presidenti del consiglio di amministrazione, del collegio sindacale, del comitato controllo e rischi e all'amministratore incaricato del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi<sup>219</sup>.

Tra le altre funzioni aziendali preposte al controllo interno, rilevano le funzioni dedicate ai controlli di secondo livello a cui compete il monitoraggio e la mappatura dei principali rischi aziendali. Come indicato al paragrafo 1.3, queste funzioni sono esercitate attraverso l'istituzione di apposite strutture o ruoli aziendali deputati alla gestione dei rischi: il *chief risk officer*, la funzione *compliance*, la funzione di *risk assessment* e di *risk management*<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 76.

<sup>219</sup> Cfr. G. GASPARRI, *op.cit.*, pag. 76.

<sup>220</sup> Cfr. art. 8, Codice di Autodisciplina.

### 3.5. Nel Codice delle Assicurazioni Private (D.lgs. n. 209/2005)

Ai fini dell'esercizio dell'attività assicurativa in Italia, gli artt. 13 e 14 del D.lgs. n. 209 del 7 Settembre 2005 prevedono che le imprese regolarmente autorizzate rispettino determinati *standard* in termini di requisiti prudenziali e assetto organizzativo<sup>221</sup>. Il Titolo III del Codice delle Assicurazioni Private, in linea con il recepimento delle terze direttive comunitarie<sup>222</sup>, riporta una serie di prescrizioni che devono essere osservate dalle imprese d'assicurazione per poter svolgere attività assicurativa e durante lo svolgimento della stessa (cd. *condizioni d'esercizio*)<sup>223</sup>.

In merito ai requisiti necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa nei rami vita oppure nei rami danni ovvero, congiuntamente, nei rami vita e nei rami infortuni e malattia di cui all'articolo 2, comma 3<sup>224</sup>, occorre guardare all'analitico elenco riportato all'art. 14 del Codice delle Assicurazioni. In tale articolo, insieme con tutta una serie di precisazioni circa la veste giuridica da adottare, la sede legale ed il capitale minimo interamente da versare, troviamo anche un chiaro riferimento alla necessità di presentare all'Autorità di Vigilanza un programma di attività iniziale concernente la struttura organizzativa adottata dall'impresa.

Quindi, ribadendo che il sistema dei controlli interni rappresenta un segmento procedurale insito nell'organizzazione aziendale, si può concludere che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, occorre che l'impresa, assieme al rispetto di tutta una serie di

---

<sup>221</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., "Economia delle imprese assicurative", *op.cit.*, pag. 121.

<sup>222</sup> Si tratta delle direttive n. 92/49 e n. 92/96, attuate rispettivamente dal D.lgs. n. 175/1995 e dal D.lgs. n. 174/1995.

<sup>223</sup> Cfr. FORNI S., "Assicurazioni e impresa. Manuale professionale di diritto delle assicurazioni private", *op. cit.*, pag. 100.

<sup>224</sup> Cfr. art. 13 "Autorizzazione", co. 1, Codice delle Assicurazioni Private (D.lgs. n. 209/2005).

prescrizioni, si doti anche di un sistema dei controlli interni efficiente ed idoneo rispetto alle dimensioni e alla complessità aziendale.

Come già accennato all'inizio, tali previsioni sono chiaramente specificate agli articoli del Titolo III, "*Esercizio all'attività assicurativa*", del Codice delle Assicurazioni Private, nel quale vengono riportate puntuali indicazioni in merito ai requisiti organizzativi e prudenziali di cui deve dotarsi l'impresa d'assicurazione.

Riguardo i requisiti prudenziali, l'impresa deve adempiere precisi obblighi in tema di: individuazione dei rischi impliciti nei contratti di assicurazione stipulati e nel loro apprezzamento tramite accantonamenti nelle riserve tecniche, disciplina per l'investimento degli attivi a copertura delle riserve tecniche, determinazione dei requisiti patrimoniali richiesti come garanzia di solvibilità<sup>225</sup>.

Sotto il profilo dell'assetto organizzativo invece, ai sensi dell'art. 30, "*Requisiti organizzativi dell'impresa*", del Codice delle Assicurazioni Private, alle compagnie di assicurazione viene richiesto di dotarsi di un'idonea organizzazione amministrativa e contabile e di un adeguato sistema di controllo interno<sup>226</sup>.

L'attività svolta da un'impresa d'assicurazione, per la sua delicatezza nonché per la sua rilevanza sociale, è soggetta a forme di controllo interno e a forme di vigilanza da parte di autorità esterne<sup>227</sup>. L'IVASS esercita sulle imprese di assicurazione una forma di vigilanza prudenziale volta a garantire, come richiesto dagli obiettivi dell'art. 3, co. 1, del Codice delle Assicurazioni Private: una sana e prudente gestione delle imprese di

---

<sup>225</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op.cit.*, pag. 121.

<sup>226</sup> Cfr. art. 30, "*Requisiti organizzativi dell'impresa*", co. 1, Codice delle Assicurazioni Private (D.lgs. n. 209/2005).

<sup>227</sup> Cfr. ROSSETTI M., *op. cit.*, pag. 441.

assicurazione e di riassicurazione, la trasparenza e correttezza dei loro comportamenti nei confronti degli assicurati, la stabilità complessiva del settore assicurativo italiano.

La vigilanza viene esercitata tramite l'espletamento di diverse funzioni e diversi poteri: vigilanza regolamentare (art. 191 del Codice delle Assicurazioni), vigilanza informativa (art. 190 del Codice delle Assicurazioni), vigilanza ispettiva (art. 189 del Codice delle Assicurazioni) e poteri sanzionatori (art. 305 ss. del Codice delle Assicurazioni)<sup>228</sup>.

È abbastanza facile notare che, tanto il TUB quanto il TUF ed infine il Codice delle Assicurazioni, rispondendo tutti al recepimento delle medesime direttive comunitarie, cercano di perseguire la stabilità ed il buon funzionamento dell'intero sistema attraverso la tutela della gestione di ogni singola impresa.

Occorre specificare che, garantire una gestione sana e prudente significa garantire la solvibilità d'impresa, rispettare le tecniche assicurative, gestire efficientemente e preservare da possibili perdite il patrimonio sociale e, da ultimo, prevedere ed organizzare in modo adeguato le procedure di controllo interno e di gestione dei rischi<sup>229</sup>. Un sistema dei controlli interni efficiente è elemento indispensabile per un'impresa assicurativa, la cui attività caratteristica si sostanzia nell'assunzione e nella trasformazione dei rischi.

Il corretto funzionamento dell'area operativa dedicata al *risk management* è essenziale se si vogliono contenere e minimizzare le conseguenze rischiose connesse all'inversione del ciclo produttivo. Occorre quindi raggiungere un equilibrio tecnico tra

---

<sup>228</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op.cit.*, pag. 119.

<sup>229</sup> Cfr. VOLPE PUTZOLU G., *Abstract "Impresa di assicurazione"*, in *Diritto online*.

i ricavi, che per la specificità operativa maturano anticipatamente, ed i costi che risultano incerti sia nell'entità che nella frequenza di accadimento<sup>230</sup>.

Con quest'ultima affermazione ci si vuole riferire al fatto che, l'elemento che incide in maniera preponderante sulle *performances* del processo assicurativo è la corretta valutazione del rischio tecnico-attuariale legato alle stime *ex ante* dei sinistri<sup>231</sup>. L'inefficienza del processo produttivo deriva innanzitutto e fondamentalmente da una scorretta applicazione della legge dei grandi numeri nonché da un'errata definizione dei premi (cd. *rischio di sottotariffazione*) e da una scorretta previsione delle volatilità dei tassi<sup>232</sup>.

In maniera coerente con quanto affermato nello studio fin qui condotto, l'art. 30 co.2 del Codice, specificando l'importanza del sistema dei controlli interni, individua le sue finalità nel corretto monitoraggio dei fattori di rischio, nella loro corretta quantificazione e nel controllo di tutti i rischi tipici dell'operatività assicurativa<sup>233</sup>.

A conferma di quanto detto finora, il Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, in linea con l'abrogata Circolare n. 577 del 2005, all'art. 4, "*Obiettivi del sistema dei controlli interni*", ribadisce quanto affermato all'art. 30 del Codice delle Assicurazioni, ma prevede che l'organizzazione interna e il sistema dei controlli siano proporzionati alla natura e alla complessità dei rischi attuali e prospettici insiti nell'attività aziendale. Specifica poi che il sistema dei controlli interni è volto a garantire il corretto

---

<sup>230</sup> Al riguardo si approfondisca in PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op. cit.*, pagg. 140/148.

<sup>231</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op. cit.*, pag. 142.

<sup>232</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op. cit.*, pag. 144.

<sup>233</sup> SANTI F., *Intermediazione e distribuzione dei prodotti assicurativi*, *op. cit.*, pag. 68

funzionamento dell'impresa e la salvaguardia del patrimonio in un'ottica di medio-lungo termine<sup>234</sup>.

In questo modo, partendo dalle prescrizioni del D.lgs. n. 209 del 2005 e ampliando il tema con la regolamentazione secondaria emessa dall'Autorità di Vigilanza, anche nel settore dell'intermediazione assicurativa, si è venuta a configurare una disciplina organica del delicatissimo e complesso tema della gestione dei rischi aziendali<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Cfr. art. 4, "Obiettivi del sistema dei controlli interni", co. 1 e co. 2, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>235</sup> Cfr. F. SANTOBONI, "Manuale di gestione assicurativa. Profili economici, finanziari e di governance", *op.cit.*, pag. 64.



## Capitolo IV

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEL SETTORE

#### ASSICURATIVO

SOMMARIO: 4.1. Aspetti generali – 4.2. La Direttiva *Solvency II* – 4.3. Un “nuovo” sistema dei controlli interni – 4.3.1. Principi generali – 4.3.2. Ruolo degli organi sociali – 4.3.3. Ruolo delle funzioni di controllo – 4.3.4. Le componenti del sistema dei controlli interni – 4.3.5. Disposizioni in materia di gruppo assicurativo – 4.3.6. Disposizioni in materia di esternalizzazione.

#### 4.1. Aspetti generali

La normativa nazionale di recepimento delle direttive comunitarie, già dalla metà degli anni ‘90, introdusse il principio secondo il quale le imprese d’assicurazione con sede legale nel territorio della Repubblica, devono dotarsi di una buona organizzazione amministrativa e di un adeguato sistema di controllo interno (*art. 30 del Decreto Legislativo n. 209 del 7 Settembre 2005 – Codice delle Assicurazioni Private*). L’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private normò l’argomento attraverso i seguenti provvedimenti:

- ✓ Circolare n. 366/D del 3 Marzo 1999: “*Sistema di controllo interno, ruolo e responsabilità degli organi amministrativi e di controllo*”;
- ✓ Circolare n. 577/D del 30 Dicembre 2005: “*Disposizioni in materia di controlli interni e di gestione dei rischi*”;
- ✓ Regolamento n. 20 del 26 Marzo 2008: “*Regolamento recante disposizioni in materia di controlli interni, gestione dei rischi, compliance ed esternalizzazione delle attività delle imprese di assicurazione, ai sensi degli articoli 87 e 191, comma 1, del decreto legislativo 7 Settembre 2005, n. 209 – Codice delle assi-*

curazioni private”. Modificato e integrato dal Provvedimento n. 3020 dell’ 8 Novembre 2012 e dal Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, in un quadro caratterizzato da una disorganica regolamentazione dell’intera materia, si innesta il Regolamento ISVAP n. 20/2008 che disciplina il tema dei controlli con particolare analiticità, collegando e coordinando l’operatività di ogni livello aziendale al fine del raggiungimento di un efficiente ambiente di controllo<sup>236</sup>. La normativa secondaria detta una disciplina articolata attraverso la predisposizione di norme di principio che, sebbene lascino un po’ perplessi sulla loro efficacia prescrittiva, rispondono appieno al paradigma generale di diligenza professionale degli amministratori<sup>237</sup> e di sana e prudente gestione.

In un’ottica di diligenza e di prudenza, il Regolamento n. 20/2008 ha subito recenti modifiche ed integrazioni, ad opera del Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014, per recepire con completezza e tempestività gli orientamenti EIOPA<sup>238</sup>, in vista dell’entrata in vigore del nuovo regime di vigilanza prudenziale *Solvency II*.

Al fine di una migliore comprensione delle linee guida EIOPA e dei nuovi obiettivi generali alla base del regime *Solvency II*, nel proseguo se ne darà una breve spiegazione per poi concentrarsi, aiutandosi con il Provvedimento n. 17/2014 e con la documentazione sugli esiti della pubblica consultazione<sup>239</sup>, nello studio del Regolamento n. 20/2008 cogliendone le modifiche più significative.

---

<sup>236</sup> Cfr. P. MONTALENTI, “Controlli interni, ruolo degli organi sociali, gestione del rischio nel settore assicurativo”, intervento dello studioso in “L’evoluzione del diritto delle assicurazioni: continuità o rottura col passato?” a cura di S. LANDINI, *op.cit.*, pag. 33.

<sup>237</sup> Cfr. F. D’ANGELO, *op. cit.*, pag. 347.

<sup>238</sup> Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni

<sup>239</sup> Pubblica consultazione avvenuta dal 14 Gennaio 2014 al 28 Febbraio 2014 con la partecipazione di: Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici, Associazione Italiana *Internal Auditors*, CROFI Forum Italia, Intesa Sanpaolo Vita s.p.a., Studio Legale Jenny Avvocati, Ordine degli Attuari, Dott. Maurizio Ceresani, *Insurance Lab Center-PriceWaterhouseCoopers* Advisort s.p.a., Uniqua Assicurazioni s.p.a., Dott.ssa Elena Biffi.

#### **4.2. La direttiva Solvency II**

Con la direttiva 2009/138/CE, il gruppo di lavoro europeo<sup>240</sup>, cercò di fornire alle imprese un quadro giuridico comune per esercitare la propria attività assicurativa e riassicurativa in tutto il mercato interno, armonizzando le legislazioni degli Stati membri. Essa costituiva il quadro normativo entro cui le autorità europee contavano di sviluppare il sistema di vigilanza prudenziale *Solvency II*<sup>241</sup>.

Il nuovo sistema di vigilanza, attraverso un complesso di regole giuridiche, di misure attuative e di norme di prassi, mira a migliorare la quantità e la qualità dei requisiti patrimoniali delle imprese di assicurazione per garantirne la solvibilità complessiva<sup>242</sup>.

Lo scopo principale della direttiva è quello di definire un sistema di vigilanza prudenziale più attento ai rischi effettivi che incidono sull'operatività di ogni singola impresa<sup>243</sup>. L'obiettivo è quello di incentivare le imprese a predisporre, all'interno della loro organizzazione aziendale, un'appropriata gestione dei rischi per perseguire con più facilità una gestione sana e prudente.

A causa delle difficoltà e dei continui rinvii nell'approvazione finale della regolamentazione di vigilanza, la prima applicazione del progetto *Solvency II*, che avrebbe

---

<sup>240</sup> I principali attori coinvolti sono:

- l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA);
- l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA).

<sup>241</sup> Al riguardo si approfondisca sul sito internet <https://eiopa.europa.eu>.

<sup>242</sup> Cfr. "Temi dell'attività parlamentare: La Direttiva Solvency II" – sito internet: <http://www.camera.it>

<sup>243</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, "Regolamentazione e risk management nelle imprese assicurative – profili evolutivi", *op.cit.*, pag. 23.

dovuto essere operativo dal 1° Gennaio 2013, è stata posticipata<sup>244</sup> al 1° Gennaio 2014 e da ultimo al 1° Gennaio 2016<sup>245</sup>.

Mentre con *Solvency I* il requisito patrimoniale minimo, stabilito a livello regolamentare, era rapportato ad indicatori semplici quali i premi, i sinistri, le riserve matematiche ed i capitali sotto rischio, con *Solvency II* il capitale non dovrà più essere calcolato in misura fissa ma in misura variabile agli effettivi rischi d'impresa.

Quindi *Solvency II*, seguendo lo stesso approccio stabilito a livello bancario con Basilea III, rappresenta un cambiamento radicale nelle modalità di calcolo dei requisiti patrimoniali, nelle modalità di valutazione delle riserve tecniche e degli attivi a copertura; ma anche nella definizione della *governance*, del sistema dei controlli interni e del *risk management* aziendale. Difatti, la direttiva ha per oggetto non solo aspetti concernenti elementi quantitativi (requisiti di capitale, riserve tecniche, investimenti a copertura), ma contempla modifiche anche in aspetti qualitativi della gestione delle imprese di assicurazione: processi di controllo interno e di monitoraggio del rischio, capacità *manageriali*, informativa al mercato e alle Autorità<sup>246</sup>.

*Solvency II* rappresenta un'enorme innovazione perché:

- ✓ in maniera coordinata con i nuovi principi contabili IFRS<sup>247</sup>, prevede una visione economica del bilancio;

---

<sup>244</sup> Il 19 Gennaio 2011 la Commissione ha adottato una proposta («*proposta Omnibus II*») di modifica della direttiva 2009/138/CE, prevedendo anche il rinvio del termine di recepimento e di applicazione della stessa.

<sup>245</sup> Cfr. «*Temì dell'attività parlamentare: La Direttiva Solvency II*» – sito internet: <http://www.camera.it>

<sup>246</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 27.

<sup>247</sup> La Legge 306 del 31 Ottobre 2003 e il D.Lgs. 38 del 28 Febbraio 2005, in applicazione del Regolamento comunitario n. 1606/2002 del 19 Luglio 2002, hanno regolato l'introduzione in Italia dei principi contabili internazionali IAS/IFRS, prevedendo in particolare per le imprese di assicurazione l'obbligo di applicazione a partire dal 2005 nella redazione del bilancio consolidato.

- ✓ ai fini di una migliore gestione degli eventi sfavorevoli, prevede un approccio orientato all'individuazione dei rischi prospettici. Tutte le misure previste con *Solvency II* sono orientate a principi di materialità e proporzionalità;
- ✓ ai fini di una maggiore competitività dell'industria assicurativa europea, si concentra sull'armonizzazione delle pratiche di vigilanza e sulla coerenza con le regole bancarie;
- ✓ promuove la trasparenza e l'informativa al mercato, in un'ottica di tutela degli assicurati<sup>248</sup>;

Il sistema, in maniera analoga alle previsioni di Basilea, è articolato su tre pilastri:

- ✓ un primo pilastro relativo ai requisiti quantitativi di vigilanza prudenziale: dalla previsione di specifici criteri di valutazione delle attività e passività, alla determinazione dei fondi propri ammessi a copertura dei requisiti patrimoniali, dall'indicazione delle modalità di investimento degli attivi a copertura, al calcolo dei requisiti patrimoniali per i gruppi di impresa. Da ultimo il primo pilastro contiene indicazioni in merito al calcolo di due distinti requisiti patrimoniali: il *Minimum Capital Requirement (MCR)* e il *Solvency Capital Requirement (SCR)*. Il principale indicatore, rappresentato dal SCR, contempla una quantità di capitale necessaria per far fronte a tutti gli impegni assunti dall'impresa e quindi dovrebbe garantire un livello di capitale tale da poter coprire perdite impreviste. Il MCR invece rappresenta la soglia minima di capitale detenibile oltre cui il rischio per gli assicurati diventerebbe inaccettabile<sup>249</sup>;

---

<sup>248</sup> Si veda ANIA, "Solvency II: *origine, struttura e sviluppo*" – intervento del 12 Novembre 2013.

<sup>249</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 31/32.

- ✓ un secondo pilastro incentrato su requisiti di tipo qualitativo e sull'attività di vigilanza: disposizioni in materia di *governance* e di controllo interno, disciplina delle attività e finalità della vigilanza<sup>250</sup>;
- ✓ un terzo pilastro dedicato all'informativa e alla disciplina di mercato: disposizioni in tema di informativa sia interna che esterna<sup>251</sup>.

Data la complessità di calcolo dei requisiti patrimoniali di solvibilità, calibrati in misura ai rischi d'impresa, e date le ingenti modifiche dell'intera struttura di vigilanza, l'EIOPA ha pubblicato il 31 Ottobre 2013 nel proprio sito *internet* delle linee guida, indirizzate alle Autorità di Vigilanza Nazionali, per fornire un aiuto nell'avvicinamento al nuovo regime *Solvency II*<sup>252</sup>.

Le linee guida contengono indicazioni su quattro diverse aree:

- ✓ Orientamenti sul sistema di *governance* (comprensivo del sistema dei controlli e di gestione dei rischi interni);
- ✓ Orientamenti sulla valutazione prospettica dei rischi (sulla base dei principi *ORSA – Own Risk and Solvency Assessment*);
- ✓ Orientamenti per la trasmissione di informazioni alle Autorità nazionali competenti (cd. *reporting*);
- ✓ Orientamenti sulla procedura preliminare dei modelli interni (cd. *pre-application*) per le imprese che intendano utilizzare modelli interni di calcolo dei requisiti patrimoniali di solvibilità.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 13.

<sup>251</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 13.

<sup>252</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>253</sup> Per approfondire si legga la lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014 introduttiva degli aspetti che presentano profili di maggiore novità rispetto all'attuale regime *Solvency I*.

Le linee guida, tenendo conto del principio di proporzionalità previsto nella Direttiva *Solvency II* e della natura e complessità dei rischi relativi all'attività dell'impresa, in molti casi hanno precisato dei principi o delle *good practice* già presenti nel quadro normativo italiano<sup>254</sup>.

Viene più volte precisato, sia nella lettera al mercato IVASS sia dagli esiti della pubblica consultazione, che ai fini di una concreta e completa attuazione del nuovo regime a partire dal 1° Gennaio 2016, gli elementi di novità circa la considerazione dei requisiti finanziari dovranno essere immediatamente ed attentamente applicati da parte delle imprese<sup>255</sup>.

Si richiede che le stesse imprese assicurative esaminino con attenzione i nuovi aspetti e ne considerino fin da ora le implicazioni future in termini organizzativi ed operativi<sup>256</sup>. Questa attività di preparazione dovrà essere svolta da tutte le imprese di assicurazione e riassicurazione, al meglio delle proprie possibilità e competenze; sarà compito dell'Istituto monitorare il loro operato nella regolare attività di vigilanza<sup>257</sup>.

Gli articoli della Direttiva *Solvency II* in materia di *governance* precisano che lo scopo di un efficiente sistema di *governance* aziendale è quello di garantire una sana e prudente gestione delle imprese nonché una maggiore tutela degli assicurati. Viene riconosciuto un ruolo centrale al consiglio di amministrazione ribadendo più volte la ne-

---

<sup>254</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014: "in alcuni casi si sono rese necessarie alcune integrazioni o precisazioni dei principi contenuti nella normativa secondaria vigente (Regolamento ISVAP n. 20/2008 e Regolamento ISVAP n. 36/2011 come modificati a seguito della pubblica consultazione n. 1/2014)", *op. cit.*, pag. 2.

<sup>255</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 2

<sup>256</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>257</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 2.

cessità di assumere decisioni in modo informato<sup>258</sup>, coerentemente alla propensione al rischio dell'impresa.

Il sistema di solvibilità *Solvency II* richiede alle imprese di condurre delle valutazioni di tipo *forward looking*, ossia attraverso un approccio che evidenzia una coerenza tra il calcolo dei requisiti patrimoniali e i rischi prospettici insiti nell'attività d'impresa<sup>259</sup>. Infatti gli articoli 45 e 246 della Direttiva *Solvency II* prevedono che ogni impresa di assicurazione, valutando internamente i propri rischi e la propria solvibilità (approccio *Own Risk and Solvency Assessment- ORSA*), consideri le decisioni strategiche adottate dall'organo con compiti gestori<sup>260</sup>.

Per adempiere alle responsabilità di informativa esterna, le imprese devono poi inviare all'IVASS una relazione sulla valutazione effettuata indicando il proprio profilo di rischio ed il connesso fabbisogno di solvibilità<sup>261</sup>. Circa la trasmissione di informazioni alle Autorità Nazionali competenti, l'EIOPA, riportando quanto disposto nella Direttiva *Solvency II*, ha precisato le modalità di *reporting* e ha puntualizzato che l'informativa quantitativa<sup>262</sup> e descrittiva<sup>263</sup> da inviare all'IVASS, non si sostituirà ai correnti flussi di dati secondo *Solvency I*, ma si affiancherà ad essi<sup>264</sup>.

L'ultimo argomento delle linee guida riguarda la *pre-application* di modelli interni di calcolo del proprio requisito patrimoniale di solvibilità secondo l'utilizzo di una formula standard e relativamente alla copertura dei rischi indicati nella documentazione

---

<sup>258</sup> L'agire informato viene garantito prevedendo sia periodiche procedure di *reporting* verso l'organo amministrativo sia poteri di richiesta di informazioni alle funzioni aziendali e agli altri organi di vertice.

<sup>259</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>260</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 6.

<sup>261</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 6.

<sup>262</sup> Informativa, sia a livello individuale che di gruppo, inerente le poste patrimoniali, i requisiti di capitale ed i requisiti di solvibilità.

<sup>263</sup> Informazioni circa la struttura e la qualità dei fondi propri, circa le modalità di calcolo dei requisiti di solvibilità e sui metodi di valutazione delle riserve tecniche.

<sup>264</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 9.



IVASS. Nella lettera al mercato l'IVASS precisa anche i contenuti dell'informativa di cui risulta destinataria e, leggendo il tono utilizzato per la stesura del documento, sembra invitare le imprese d'assicurazione/riassicurazione ed i gruppi a non sottovalutare i consigli forniti nel testo e a prestare attenzione alle novità più pervasive.

Un altro testo normativo a cui si desidera prestare una veloce attenzione è il Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014 recante modifiche ed integrazioni non solo al Regolamento ISVAP n. 20/2008, ma anche al Regolamento n. 36/2011<sup>265</sup> ed al Regolamento n. 15/2008<sup>266</sup>. Nella relazione al Provvedimento n. 17 si precisa che le modifiche apportate al Regolamento n. 20/2008 sono allineate ai principi e agli obiettivi che hanno caratterizzato la versione originale dell'atto normativo, risalente al 2008 e da ultimo aggiornato nel 2012, integrandoli e allineandoli, per quanto possibile nella presente fase preparatoria, con i criteri e le logiche del futuro regime *Solvency II*<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> Regolamento n. 36 del 31 Gennaio 2011 concernenti le linee guida in materia di investimenti e di attivi a copertura delle riserve tecniche di cui agli articoli 38, comma 2, 39, comma 3, 40, comma 3, 42, comma 3 e 191, comma 1, lettera *d*) del Decreto Legislativo 7 Settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private.

<sup>266</sup> Regolamento n. 15 del 20 Febbraio 2008 concernente il gruppo assicurativo di cui al Titolo VII (assetto proprietari e gruppo assicurativo), capo IV (gruppo assicurativo) del Decreto Legislativo 7 Settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private.

<sup>267</sup> Cfr. Relazione al Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 3.

### **4.3. Un “nuovo” sistema dei controlli interni**

In riferimento alla disciplina di vigilanza relativa alle imprese di assicurazione, il Regolamento ISVAP n. 20 del 2008 è intervenuto a disciplinare il tema dei controlli interni e della *governance* aziendale superando la precedente Circolare ISVAP 577/D del 2005 che, a sua volta, aveva abrogato la Circolare ISVAP 366/D del 1999<sup>268</sup>.

Il Regolamento, ancor prima delle ultimissime modifiche dell'Aprile 2014, riproduceva in larga parte il contenuto delle precedenti Circolari ISVAP, differenziandosi da esse per aver chiaramente previsto e normato la funzione di *compliance* e la disciplina dell'esternalizzazione<sup>269</sup>.

L'approccio regolamentare utilizzato seguiva un'impostazione di tipo *principle-based*, ossia attraverso l'individuazione di principi e la previsione di requisiti minimali, lasciando poi ampia autonomia organizzativa alle imprese<sup>270</sup>. Tuttavia, in dottrina<sup>271</sup>, si ritiene che l'impostazione *principle-based* non venga sempre rispettata perché molto spesso, ancor più nella nuova versione regolamentare, gli articoli sono talmente precisi e puntuali da lasciare pochissimo margine di autonomia gestionale.

Leggendo il Regolamento si nota subito che determinati aspetti assumono un ruolo centrale nel sistema dei controlli interni e, per omogeneità tematica, vengono normati distintamente ad ogni sezione. Ci si vuole riferire in particolare alla:

- ✓ Precisazione degli obiettivi del sistema dei controlli interni (*Capo II, “Sistema dei controlli interni”, Sezione I, “Principi generali”*);

---

<sup>268</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 64.

<sup>269</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 347.

<sup>270</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 347.

<sup>271</sup> Vedi F. D'ANGELO, *op. cit.*, pag. 347, nt. 4.

- ✓ Identificazione del ruolo rivestito dagli organi sociali: organo amministrativo, comitato per il controllo interno, Alta Direzione e organo di controllo (*Capo II, “Sistema dei controlli interni”, Sezione II, “Ruolo degli organi sociali”*);
- ✓ Specificazione delle funzioni aziendali dedite al controllo: revisione interna o *internal audit* (*Capo III*), gestione dei rischi (*Capo IV*), *compliance* (*Capo V*);
- ✓ Individuazione delle componenti del sistema dei controlli interni: promozione della cultura del controllo e organizzazione dei flussi informativi tra le varie unità (*Capo II, “Sistema dei controlli interni”, Sezione III, “Componenti del sistema dei controlli interni”*);
- ✓ Disposizioni in materia di gruppo assicurativo (*Capo VI*);
- ✓ Disposizioni in materia di esternalizzazione (*Capo VIII*).

Per una corretta analisi del sistema dei controlli interni, occorre innanzitutto capire che esso assume un ruolo centrale nell’ambito della *governance* assicurativa; in quanto la sua presenza assicura non solo una corretta gestione aziendale, ma garantisce anche il rispetto dei requisiti di vigilanza prudenziale<sup>272</sup>. Quindi il sistema dei controlli interni è un fondamentale segmento procedurale dell’organizzazione aziendale e una forma di garanzia sia per il *management* sia per l’Autorità di Vigilanza.

---

<sup>272</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 52.

#### **4.3.1. Principi generali**

Il Regolamento, dopo la specificazione di disposizioni di carattere generale agli artt. 1, 2, 3, affronta il tema del controllo interno all'art. 4 attraverso l'individuazione degli obiettivi da esso perseguiti e fornendo, al co.2 dello stesso articolo, una definizione di “*sistema dei controlli interni*” simile a quella prevista, e già indicata al paragrafo 1.1, dall'Associazione Italiana *Internal Audit*, dal Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana e dal CoSo nel paper “*Internal Control - Integrated Framework*”.

L'art. 4, co. 1, ricalcando quanto previsto all'art 30 del Codice delle Assicurazioni Private, sottolinea la necessità di dotarsi di una idonea organizzazione interna e di un adeguato sistema dei controlli interni come condizione d'esercizio all'attività assicurativa.

Elementi di novità, rispetto alla precedente stesura, sono rappresentati dall'inserimento del principio di proporzionalità e dalla previsione di modalità di valutazione prospettiche dei rischi aziendali<sup>273</sup>. In merito al concetto di valutazione *forward looking*, nel documento di consultazione n. 1/2014, l'IVASS specifica che: “questo aspetto rappresenta un elemento essenziale degli orientamenti EIOPA e si basa sull'assunto che l'impresa sappia valutare il proprio profilo di rischio sia attraverso una valutazione statica sia attraverso una valutazione dinamica in coerenza con le strategie di medio-lungo termine”<sup>274</sup>.

Inoltre l'Autorità, precisando che modalità di calcolo prospettiche erano già presenti nel regime *Solvency I*, fissa al 31 Dicembre 2014 la data di formalizzazione da par-

---

<sup>273</sup> Occorre precisare che il principio di proporzionalità, più volte ribadito e sottolineato nella recente stesura del Regolamento ISVAP n. 20/2008, permeava già il tessuto normativo della precedente stesura regolamentaria. L'elemento di novità è dato da una visione leggermente differente del concetto di “proporzionalità”.

<sup>274</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, Roma 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 1.

te dell'organo amministrativo della *policy* per la valutazione prospettica dei rischi aziendali<sup>275</sup>, come richiesto dall'art. 5, co.2, lett. e) del Regolamento ISVAP n. 20/2008.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, che sta alla base di tutte le nuove previsioni regolamentari, l'IVASS precisa che esso non si rapporta solo alle dimensioni aziendali, comunque elemento di forte incidenza, ma si rapporta anche alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi relativi l'attività assicurativa<sup>276</sup>.

Il co.2 dell'art. 4 del Regolamento parla del sistema dei controlli interni come di un insieme di regole, di procedure e di strutture organizzative, il cui fine ultimo consiste nel garantire all'impresa, con un ragionevole margine di sicurezza, un funzionamento corretto. I principi generali indicati già nella prima stesura della Circolare ISVAP n. 366 del 1999, all'art. 3.1, "*Finalità del sistema*", e poi ripresi al Capo II, Sezione I del Regolamento n. 20 del 2008, anticipando alcuni obiettivi che oggi ritroviamo anche nella regolamentazione secondaria del settore bancario e nel Codice di Autodisciplina<sup>277</sup>, e da ultimo integrati con il Provvedimento IVASS n. 17 del 2014, precisano che le finalità del sistema dei controlli interni sono individuabili:

- ✓ nell'efficienza e nell'efficacia dei processi aziendali. Tali obiettivi sottendono controlli volti alla verifica della coerenza delle attività operative rispetto alle strategie e alle politiche aziendali. Richiedono inoltre un'identificazione e gestione dei possibili fattori di rischio che possono ritardare o impedire il raggiungimento della *mission* aziendale<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 2.

<sup>276</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>277</sup> Cfr. P. MONTALENTI, "*Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*", cit., pag. 209.

<sup>278</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 80.

- ✓ nell'adeguata valutazione, monitoraggio e gestione dei rischi attuali e prospettici. Si può notare che, rispetto alle definizioni fornite dall'Associazione Italiana *Internal Audit* e dal Codice di Autodisciplina, la maggior differenza è data proprio dalla previsione di una visione prospettica dei rischi. Ciò risulta coerente rispetto ad una gestione prudente; occorre infatti che le valutazioni interne del rischio e della solvibilità d'impresa (cd. *ORSA*) siano condotte tenendo conto delle decisioni strategiche<sup>279</sup> ;
- ✓ nello scambio tempestivo ed accurato di informazioni tra unità operative;
- ✓ nell'attendibilità delle informazioni contabili e gestionali. Vista l'importanza di garantire un'immediata disponibilità di informazioni complete e accurate, l'impresa deve organizzare efficienti sistemi di rilevazione e altrettanto celeri flussi di comunicazione<sup>280</sup>, come richiesto all'art. 12, "*Flussi informativi e canali di comunicazione*", Regolamento n. 20/2008;
- ✓ nella salvaguardia del patrimonio aziendale in un'ottica di medio-lungo periodo. Ovviamente un efficiente sistema dei controlli deve considerare e prevenire tutti quei fattori di rischio che, con diverse incidenze, possono influenzare negativamente sulla solidità e solvibilità d'impresa. La nuova versione regolamentare prevede una tutela prospettica dell'impresa, ossia una tutela che, in coerenza con le strategie di medio-lungo periodo, consideri anche i fattori di rischio futuri;
- ✓ nella conformità dei processi e delle procedure aziendali rispetto alle leggi e ai regolamenti in vigore. È ragionevole attendersi che un valido sistema dei controlli interni coadiuvi il *management* nell'accertamento dell'osservanza sia di di-

---

<sup>279</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 6.

<sup>280</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 8.

sposizioni di diritto comune, sia di normative di settore, sia di codici di autodisciplina o di codici etici<sup>281</sup>.

Il Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014 ha integrato, all'art. 4, il co. 2-*bis* al fine di ribadire che il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, per garantire la salvaguardia del patrimonio aziendale, considera nelle sue attività di valutazione tutti i possibili rischi aziendali. Aggiunge poi che, indistintamente, tutti gli organi sociali risultano responsabili del corretto funzionamento del sistema. Con questa puntualizzazione si vuole sottolineare che il sistema dei controlli interni è un processo di attività integrate a tutti i livelli d'impresa e che, ovviamente, raggiungerà la sua massima efficienza nel momento in cui tutti gli attori che vi fanno parte lavoreranno in modo sinergico e collaborativo<sup>282</sup>, facendosi portavoce dei medesimi ideali di controllo.

La predisposizione di un buon sistema di *governance* e dei controlli interni non può prescindere dal disegnare un adeguato organigramma aziendale, compito affidato all'organo amministrativo ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. *a)*, *j)*, a cui spetta il compito di definire chiaramente quali siano i compiti affidati ai vari organi sociali e quali siano quelli di competenza delle funzioni aziendali demandate al controllo.

Una chiara articolazione delle attività aziendali permette innanzitutto di individuare le responsabilità di ogni attore del controllo, ma aiuta anche all'eliminazione di diseconomie operative o di duplicazioni controproducenti. Attraverso una fotografia della struttura aziendale è inoltre possibile verificare che il principio di indipendenza, modalità di prevenzione da qualsiasi conflitto d'interesse, sia correttamente applicato e rispettato nei rapporti tra unità operative e di controllo.

---

<sup>281</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 81.

<sup>282</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 82.

### **4.3.2. Ruolo degli organi sociali**

Nella lettera al mercato del 15 Aprile 2014, l'IVASS ribadisce la necessità che l'organo amministrativo svolga un ruolo centrale nella gestione dei rischi dell'impresa e che, agendo sempre in modo informato, assuma decisioni consapevoli<sup>283</sup>. Nella nuova versione del Regolamento n. 20/2008, l'art. 5, dedicato all'organo amministrativo, è stato oggetto di una significativa revisione per assicurare una sempre maggior consapevolezza e partecipazione dell'organo nella struttura dei controlli interni<sup>284</sup>.

Innanzitutto all'art. 5, co.1, precisando da subito la sovraordinazione dell'organo amministrativo sugli altri attori del controllo, si prevede in capo allo stesso la responsabilità ultima del sistema dei controlli interni; mentre al co. 2 del medesimo articolo vengono specificati analiticamente *“i compiti di indirizzo strategico ed organizzativo di cui all'art. 2381, c.c.”* con puntualizzazioni utili sul piano operativo<sup>285</sup>.

Il ruolo primario dell'organo amministrativo non deve sorprenderci visto che, già l'art. 2380-*bis* c.c. prevede l'esclusiva degli amministratori nell'attività gestoria<sup>286</sup>. Nel Regolamento viene semplicemente ribadita l'importanza dell'organo, a cui spetta una serie numerosa di compiti e responsabilità analiticamente elencate all'art. 5, co.2, dalla lettera *a)* alla lettera *s)*.

Ai sensi dell'art. 5, co. 1, spetta all'organo amministrativo assicurare la costante completezza, funzionalità ed efficacia del sistema di *governance* aziendale e del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, anche con riferimento alle attività esterna-

---

<sup>283</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 3.

<sup>284</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 19.

<sup>285</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 209.

<sup>286</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 94, nt. 23.



lizzate<sup>287</sup>. Questa previsione risulta coerente con i compiti attribuiti all'organo amministrativo dalle lettere *j*), *l*) dell'art. 5, co.2. Infatti, per garantire l'efficienza e la funzionalità della struttura aziendale, spetta all'organo di gestione coordinare compiti e responsabilità degli organi sociali e delle funzioni aziendali chiamate al controllo evitando sovrapposizioni controproducenti.

Una corretta operatività non può prescindere da una tempestiva ed accurata informativa interna; per questo all'organo amministrativo spetta l'approvazione di un documento indicante i flussi informativi, le tempistiche e le modalità di reportistica interna (da e verso l'organo amministrativo e/o l'Alta Direzione) ed esterna (verso l'IVASS e le altre Autorità Nazionali)<sup>288</sup>.

Coloro che contribuiscono a svolgere le attività aziendali devono possedere competenze adeguate per l'assolvimento dei loro compiti; per questo motivo l'organo amministrativo approva la politica aziendale per la valutazione del possesso di requisiti tecnici, di onorabilità e di professionalità da parte delle persone che, a vario titolo, svolgono funzioni amministrative o di controllo<sup>289</sup>.

Tale previsione risulta coerente con quanto già disposto all'art. 76 del Codice delle Assicurazioni Private in tema di requisiti di professionalità, onorabilità ed indipendenza dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo (ricomprendendo in questo modo anche tutti i soggetti che prendono parte alle funzioni di *compliance*, di *risk management* e di *internal audit* presso le imprese di assicurazione e di riassicurazione). Il Regolamento, tacendo sul tema del difetto o del venir meno dei requisiti di idoneità alla carica, lascia spazio alla previsione dell'art. 76, co. 2 del Codice delle Assicurazioni Private, che prevede, come diretta conseguenza, la de-

---

<sup>287</sup> Cfr. art. 5, "Organo amministrativo", co.1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>288</sup> Cfr. art. 5, "Organo amministrativo", co. 2, lett. *j*), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>289</sup> Cfr. art. 5, "Organo amministrativo", co. 2, lett. *l*), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

cadenza dall'ufficio dichiarata dall'organo amministrativo o disposta d'ufficio dall'IVASS.

Da ultimo, all'art.5, co.2, lett. n), il Regolamento prevede in capo all'organo amministrativo un'attività di verifica sul corretto operato dell'Alta Direzione. Nell'Alta Direzione, funzione già prevista all'art. 6 della precedente Circolare n. 577, confluiscono: l'amministratore delegato, il direttore generale, l'alta dirigenza con funzioni di sovrintendenza gestionale<sup>290</sup>. Spetta a questa pluralità di organi e di persone attuare, mantenere e monitorare il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, come stabilito dall'art. 7, co.1 del Regolamento n. 20/2008. Come previsto all'art. 7, co. 2, lett. c) ed e), l'Alta Direzione deve: dare attuazione alle indicazioni ricevute dall'organo amministrativo supportandolo nelle sue decisioni<sup>291</sup>, curare il buon funzionamento dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli interni. Analizzando queste funzioni, le si può facilmente confrontare con le competenze che, secondo l'art. 2381, co.5, c.c., ricadono sulla componente delegata del *plenum*.

Riguardo a competenze e responsabilità richiamate dal codice civile, non si può omettere di citare l'art. 5, co.2, lett. a) e c). Il Regolamento prevede, come già indicato all'art. 2381, co. 3, c.c., che sia compito dell'organo amministrativo approvare l'assetto organizzativo e predisporre il sistema delle deleghe di poteri e responsabilità<sup>292</sup>. Al riguardo una delle principali novità, sempre in linea con le nuove disposizioni *Solvency II*, verte sulla predisposizione di valutazioni prospettiche anche in merito

---

<sup>290</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 356.

<sup>291</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 65.

<sup>292</sup> Cfr. art. 5, "Organo amministrativo", co. 2, lett. c), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

all'adeguatezza; occorre, quindi, predisporre un assetto organizzativo interno flessibile e mutevole in base al contesto economico di riferimento<sup>293</sup>.

Proseguendo nella lettura dei compiti indicati all'art. 5, co.2, ci si accorge che l'organo amministrativo, proprio per la sua centralità, è competente in ogni ambito gestionale: dall'approvazione della politica di valutazione dei rischi (art. 5, co.2, lett. e), alla determinazione del profilo di rischio aziendale (art. 5, co.2, lett. f), dall'individuazione delle strategie di medio-lungo periodo (art. 5, co.2, lett. g), alla predisposizione di piani di emergenza (cd. *contingency plan*) qualora decidesse di avocare a sé i poteri delegati (art. 5, co.2, lett. g). Ma non solo, ai sensi dell'art. 5, co.2, lett. k), esso risulta competente anche in merito alla definizione delle politiche di esternalizzazione.

Per poter garantire un'operatività efficiente di tutto il complesso aziendale, il Regolamento prevede ed impone la presenza di raccordi diretti tra le funzioni interne e l'organo amministrativo nel suo *plenum*<sup>294</sup>. Innanzitutto, sono previsti flussi informativi costanti e periodici da e verso l'organo amministrativo, in quanto l'adozione di scelte *manageriali* consapevoli dipende anche dalla disponibilità di informazioni tempestive, accurate e complete<sup>295</sup>. L'art. 5, co.2, lett. o) prevede spetti a qualsiasi unità operativa, che sia l'Alta Direzione o che sia una delle funzioni interne, informare tempestivamente l'organo amministrativo di eventuali criticità emerse durante l'espletamento dei loro compiti.

In merito alla trasmissione di informazioni alle Autorità Nazionali competenti, il Regolamento prevede anche questo compito in capo all'organo amministrativo; secondo

---

<sup>293</sup> Come richiesto all'art. 5, "Organo amministrativo", co. 2, lett. a), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>294</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 352.

<sup>295</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 21.

l'art.5, co.2, lett. m), spetta all'organo con funzioni amministrative approvare la politica di *reporting* nei confronti dell'IVASS. Quest'ultimo è un argomento molto delicato, a tal punto che *Solvency II* dedica tutto il terzo pilastro all'informativa quantitativa e descrittiva e le linee guida EIOPA forniscono un elenco preciso in merito all'invio di informazioni al mercato e alle Autorità<sup>296</sup>.

Un altro aspetto molto importante per il corretto funzionamento dell'intero sistema, come già accennato, è la necessaria coordinazione tra gli organi di controllo, la società di revisione, la funzione di revisione interna, di *risk management* e di *compliance*, l'Organismo di Vigilanza di cui al D.lgs. 231/2001, l'attuario incaricato e ogni altro organo o funzione cui è attribuita una specifica funzione di controllo<sup>297</sup>. Come prevede l'art. 17, co. 2, il tema del coordinamento tra gli organi di controllo è affidato ad un regolamento dell'organo di amministrazione che definisce e formalizza i collegamenti tra le varie funzioni. La norma rinvia dunque all'autonomia privata la soluzione del coordinamento delle varie funzioni per creare sinergie virtuose senza produrre inefficienti sovrapposizioni o duplicazioni<sup>298</sup>.

Ritagliato nell'ambito dell'organo amministrativo, l'art. 6 del Regolamento prevede la facoltà di costituire un comitato per il controllo interno composto da amministratori non esecutivi e preferibilmente indipendenti ai sensi dell'art. 2387 c.c. Al comitato, traendo ispirazione dal Codice di Autodisciplina delle società quotate, vengono affidate funzioni consultive e propositive assistendo l'organo amministrativo nella predisposizione del sistema dei controlli interni, nella verifica periodica della sua adeguatez-

---

<sup>296</sup> Al riguardo si veda la lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, pagg. 9/11.

<sup>297</sup> Cfr. art. 17, "Collaborazione tra funzioni e organi deputati al controllo", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>298</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 208.

za e del suo funzionamento, nell'identificazione e gestione dei principali rischi aziendali<sup>299</sup>.

In dottrina<sup>300</sup> è stato più volte sollevato il problema della difficoltà di affidare a persone non esecutive funzioni propositive o consultive in aspetti tecnici ed operativi (quali i settori del controllo interno). Assumere decisioni che possono comportare conseguenze in ambiti operativi finisce di per sé con l'avvicinare gli amministratori non esecutivi alla gestione dell'impresa e a coloro che la gestiscono.

In definitiva, si può concludere che, per eseguire funzioni di controllo, gli amministratori non esecutivi svolgono sempre meno funzioni di mera vigilanza per concorrere in modo diretto alla sana e prudente gestione dell'impresa<sup>301</sup>. Al riguardo, da ultimo, si richiama l'art. 5, co. 2, lett. q), che affida all'organo amministrativo il compito di assicurare che esista un'idonea e continua interazione tra tutti i comitati istituiti all'interno dell'organo amministrativo<sup>302</sup>.

Completa il quadro degli organi sociali deputati al controllo interno l'organo di controllo, previsto al Capo II, Sezione II, art. 8 del Regolamento n. 20/2008, identificabile nel collegio sindacale o, nelle imprese che hanno adottato un sistema diverso da quello di cui all'art. 2380, co.1, c.c., nel consiglio di sorveglianza o nel comitato per il controllo sulla gestione<sup>303</sup>.

L'art. 8, co. 1, prevede sia compito dell'organo di controllo verificare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile ed il suo corretto funzionamento; tale previsione ricalca quanto già previsto dall'art. 2403 c.c. e dall'art.

---

<sup>299</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 354.

<sup>300</sup> Vedi F. D'ANGELO, *op. cit.*, pagg. 354 e 355.

<sup>301</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 355.

<sup>302</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 25.

<sup>303</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 98.

149 del TUF<sup>304</sup>. Tuttavia, esaminando con attenzione la terminologia utilizzata all'art. 8 del Regolamento, ci si accorge che i compiti affidati all'organo di controllo travalicano le mere attività di vigilanza previste dal diritto comune o dal Testo Unico della Finanza<sup>305</sup>.

Esso è chiamato non a “*vigilare*”, bensì a “*verificare*” l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e l'idoneità delle deleghe conferite, “*verificare*” vi sia una corretta separazione delle responsabilità sociali, “*valutare*” l'efficacia e l'efficienza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, “*curare*” il tempestivo scambio di informazioni con la società di revisione esterna. I verbi “*curare*”, “*valutare*”, “*verificare*”, se letti in maniera coordinata con le disposizioni di diritto comune, fanno pensare ai compiti gestori definiti per l'organo amministrativo nel suo *plenum* e per la sua componente delegata.

Tuttavia, nel documento del 15 Aprile 2014 relativo gli esiti della pubblica consultazione, l'IVASS precisa che all'organo di controllo spetta l'esercizio del compito di controllore<sup>306</sup>. Inoltre l'Autorità ribadisce che, la scelta dell'assegnazione all'organo di controllo delle funzioni spettanti all'Organismo di Vigilanza *ex* D.lgs. 231/2001, è rimessa all'autonomia statutaria dell'impresa assicurativa<sup>307</sup>.

Altro compito affidato all'organo di controllo dall'art. 8, co.3, lett. *f*), è lo specifico dovere di segnalare all'organo amministrativo eventuali anomalie o debolezze dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli interni, ma anche di individuare

---

<sup>304</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 357.

<sup>305</sup> Al riguardo si approfondisca a pag. 357 e 358 dell'articolo “*Controlli interni, compliance e gestione del rischio: quis custodiet ipsos custodes?*” del professor F. D'ANGELO.

<sup>306</sup> Si veda il Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 32.

<sup>307</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 29.

possibili misure correttive per superare tali criticità<sup>308</sup>. In questo modo l'organo di controllo garantirebbe una tempestiva segnalazione delle debolezze interne per poter tempestivamente promuovere delle misure reattive. Tali accertamenti si realizzano con periodici interventi di vigilanza, svolti in cooperazione con la società di revisione esterna<sup>309</sup>.

L'art. 8, co.2 del Regolamento prevede un potere dell'organo di controllo ben più incisivo rispetto quanto definito all'art. 2403-*bis* del c.c.: esso può non solo farsi coadiuvare da propri dipendenti o ausiliari e procedere ad atti di ispezione e di controllo, ma altresì avvalersi dell'aiuto di tutte le strutture che svolgono compiti di controllo<sup>310</sup> per poter efficientemente svolgere le proprie funzioni.

Un'ultima segnalazione che si vuole riportare nel nostro studio riguarda una precisazione, evidenziata in dottrina<sup>311</sup>, in merito ai compiti dell'organo di controllo in relazione alla funzione di *compliance*. L'art. 8, co. 3, lett. c) e d), prevede un diretto coinvolgimento dell'organo di controllo con riferimento alla funzione di *internal audit*; esso è chiamato a garantire la sussistenza della necessaria autonomia, indipendenza e funzionalità della funzione di revisione interna, anche se quest'ultima fosse esternalizzata, e a mantenere un adeguato collegamento con essa<sup>312</sup>. Per la funzione di *compliance*, al contrario, l'art. 8 nulla prevede relativamente ad un possibile legame con l'organo di controllo, sebbene la verifica della conformità alle norme sia in larga parte affine con il compito di vigilanza sull'osservanza della legge previsto dall'art. 2403 del c.c.

---

<sup>308</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *op. cit.*, pag. 211.

<sup>309</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 99.

<sup>310</sup> Cfr. art. 8, "Organo di controllo", co. 2, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>311</sup> Al riguardo si approfondisca a pag. 358 dell'articolo "Controlli interni, compliance e gestione del rischio: quis custodiet ipsos custodes?" del professor F. D'ANGELO.

<sup>312</sup> Cfr. art. 8, "Organo di controllo", co. 3, lett. c) e d), Regolamento ISVAP n. 20/2008

In conclusione, si può affermare che, nell'ambito del sistema dei controlli interni dell'impresa assicurativa, il Regolamento ISVAP n. 20/2008 ripartisce i diversi compiti e responsabilità tra organo amministrativo, Alta Direzione e organo di controllo; ma un ruolo altrettanto fondamentale viene svolto dalle funzioni di controllo, tra cui una particolare rilevanza assumono la funzione di *internal audit*, la funzione di *risk management* e la funzione di *compliance*<sup>313</sup>.

---

<sup>313</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 65.



### 4.3.3. Ruolo delle funzioni di controllo

Il Regolamento ISVAP n. 20 del 2008, attraverso ben quindici articoli, norma e disciplina tre funzioni societarie dedicate al controllo interno assicurativo: la funzione di revisione interna (Capo III, artt. 15-17), la funzione di gestione dei rischi (Capo IV, artt. 18-21-*ter*) e la funzione di *compliance* (Capo V, artt. 22-25). Tali funzioni, attraverso lo svolgimento dei compiti loro assegnati, assicurano l'esecuzione delle attività di controllo indispensabili per garantire all'impresa assicurativa l'efficacia del sistema di gestione dei rischi e l'adeguatezza del complessivo sistema dei controlli interni<sup>314</sup>.

Già nella Circolare ISVAP n. 366 del 1999 si prevedeva e si disciplinava in modo autonomo la funzione di revisione interna. La funzione di *internal audit* è una funzione dedicata esclusivamente alla vigilanza sul sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi. L'art. 15, co. 1, difatti, prevede l'istituzione della funzione ai fini di monitorare e valutare l'efficacia e l'efficienza del sistema dei controlli interni. Inoltre, secondo quanto previsto all'art. 15, co. 3, spetta sempre alla medesima funzione verificare: i processi gestionali e le procedure organizzative, la regolarità e la funzionalità dei flussi informativi, la loro adeguatezza e affidabilità, la regolare tenuta della contabilità e l'efficienza dei controlli sulle attività esternalizzate<sup>315</sup>. In definitiva, scopo della funzione di revisione interna è il controllo sul funzionamento del sistema dei controlli e la verifica che tutti gli attori del controllo operino efficientemente per garantire il successo dell'operatività complessiva.

Per garantire l'efficacia della funzione di revisione interna, l'Autorità di Vigilanza richiede che essa venga collocata all'interno della struttura organizzativa in modo

---

<sup>314</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 65.

<sup>315</sup> Cfr. art. 15, "Funzione di revisione interna", co. 3, lett. a), b), c), d), e), Regolamento ISVAP n. 20/2008

da non comprometterne l'indipendenza<sup>316</sup> e l'autonomia di giudizio. Si richiede inoltre che la funzione di *internal audit* non dipenda gerarchicamente da alcuna area operativa e che non prenda parte a nessun compito gestionale.

In questo modo si rafforza il legame tra organo amministrativo e funzione di *internal audit*<sup>317</sup>; spetta difatti all'organo amministrativo, sentito l'organo di controllo e, nel caso sia previsto, il comitato di controllo interno, nominare o revocare il responsabile della funzione di *internal audit*, ai sensi dell'art. 15-*bis*, co. 1. I poteri e le responsabilità del responsabile della funzione di revisione interna vengono chiaramente definiti dall'organo amministrativo, verso cui il responsabile deve assicurare adeguate modalità di reportistica<sup>318</sup>.

Innanzitutto l'art. 15-*bis*, co. 3 prevede che, una volta pianificata l'attività annuale di revisione, il responsabile della funzione di *internal audit*, invii il piano di *audit* all'organo amministrativo perché lo approvi. Una novità, rispetto alla precedente stesura del Regolamento, riguarda il potere attribuito al responsabile della funzione di revisione interna di effettuare, se necessario, anche verifiche non ricomprese nel piano di *audit*<sup>319</sup>.

Ai fini di un'adeguata dialettica tra organo amministrativo e funzione di revisione interna, l'art. 15-*bis*, co. 5 e co. 6, prevede spetti al responsabile della funzione inviare relazioni in merito all'attività svolta oppure comunicare, possibilmente in modo contestuale, all'organo amministrativo, all'organo di controllo e all'Alta Direzione, la valutazione delle risultanze e le eventuali disfunzioni e criticità riscontrate.

---

<sup>316</sup> Il postulato dell'indipendenza vuole significare che l'attività di *Internal Auditing* deve essere libera da ogni interferenza nella definizione dell'ambito di copertura, nell'esecuzione del lavoro e nella comunicazione dei risultati. Tale postulato sottintende che la funzione di revisione non dipenda da alcun responsabile di aree operative.

<sup>317</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 101.

<sup>318</sup> Cfr. art. 15-*bis*, "Responsabile della funzione di revisione interna", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>319</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 4.

L'art. 15-bis, co.5, prevede puntualmente le caratteristiche dell'informativa dalla funzione di revisione agli altri organi sociali; si prevede infatti che i rapporti di *audit* siano obiettivi, chiari, concisi, tempestivi e contenenti dei suggerimenti per eliminare le carenze riscontrate<sup>320</sup>. Inoltre, come già previsto nel 1999 dalla Circolare ISVAP n. 366 e ribadito dal Regolamento n. 20/2008 all'art. 15, co. 5, l'attività di revisione interna deve concludersi con un *follow-up*, ossia con la verifica a distanza di tempo dell'efficacia delle correzioni apportate al sistema<sup>321</sup>.

Leggendo le previsioni regolamentari degli artt. 15 e 15-bis, si incontrano numerose somiglianze con l'art. 7 del Codice di Autodisciplina; in particolare con i criteri applicativi 7.C.1, 7.C.5 e 7.C.6. Tanto nel Codice di Autodisciplina, quanto nel Regolamento ISVAP, all' art. 15, co. 2, lett. d), si puntualizza spetti all'organo amministrativo assicurarsi che la funzione di *internal audit* disponga delle risorse umane e tecnologiche necessarie per il perseguimento degli obiettivi. Inoltre, sempre l'art. 15, co. 2, lett. d) puntualizza che risulta essere un compito dell'organo amministrativo verificare che tutti gli addetti alla funzione posseggano le competenze tecniche e la professionalità necessarie per l'espletamento dei loro incarichi.

Riguardo i requisiti degli *auditors*, ma con caratteristiche più generali, l'Associazione Italiana *Internal Auditors* (AIIA) ha promosso una serie di requisiti etici che devono essere rispettati da parte di coloro che vogliono esercitare la professione di *internal auditor*<sup>322</sup>. Ci si riferisce a: principi di integrità, intesa come onestà, diligenza e senso di responsabilità; principi di riservatezza, intesa come rispetto del valore delle in-

---

<sup>320</sup> Cfr. art. 15-bis, "Responsabile della funzione di revisione interna", co. 5, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>321</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 40.

<sup>322</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 102.

formazioni di cui si viene a conoscenza; principi di obiettività professionale e di competenza<sup>323</sup>.

L'ultimo articolo dedicato alla regolamentazione della funzione di revisione interna è l'art. 16, in tema di esternalizzazione. Secondo quanto già previsto dalla Circolare ISVAP n. 577 del 2005, laddove le imprese presentino dimensioni ridotte e caratteristiche operative di limitata complessità, ai fini di una razionalizzazione del sistema, si può prevedere lo svolgimento della funzione di *internal audit* in *outsourcing*<sup>324</sup>.

Dopo le previsioni relative alla funzione di revisione interna, il Regolamento ISVAP n. 20/2008 si concentra sulla regolamentazione della funzione di *risk management*. Quest'ultima assume un ruolo preponderante in un'impresa d'assicurazione, la cui attività tipica è caratterizzata dall'assunzione di rischi ad essa trasferiti da altre economie<sup>325</sup>. In particolar modo il *management* di un'impresa d'assicurazione deve confrontarsi con una vastissima platea di rischi, i quali possono manifestarsi nella duplice valenza di "rischio-perdita" o "opportunità-guadagno"<sup>326</sup>.

Ciò sta a significare che la funzione di *risk management*, nell'ottica della massimizzazione del valore, è chiamata ad individuare e fronteggiare tutti i possibili fattori di rischio, ma soprattutto ad individuare quali di essi possano mutare in opportunità di guadagno. È questa la logica su cui si base l'*Enterprise Risk Management* del *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (CoSo)* del 2004.

Leggendo gli articoli dedicati al *risk management* nella nuova stesura del Regolamento n. 20 del 2008, modificati ed integrati in vista dell'implementazione del nuovo

---

<sup>323</sup> Cfr. Associazione Italiana *Internal Auditors*, "Codice etico della professione di *Internal Auditor*", Milano, 2001.

<sup>324</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 360.

<sup>325</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 119.

<sup>326</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 119.

regime di vigilanza *Solvency II*, ci si accorge dell'enorme influenza e delle molteplici analogie con il lavoro proposto nel *CoSo's Report*. L'intero Capo IV è stato oggetto di modifiche e di integrazioni volte alla suddivisione dell'articolato per tematiche specifiche: obiettivi del sistema di gestione dei rischi, individuazione e valutazione dei rischi, compiti e ruoli della funzione di *risk management*<sup>327</sup>. Queste tematiche coincidono con le fasi in cui si suddivide la dimensione procedimentale dell'ERM<sup>328</sup>.

Tutto il sistema dei controlli, sia interni che esterni, è volto alla prevenzione e alla gestione dei rischi<sup>329</sup> insiti nell'attività assicurative e analiticamente elencati all'art. 19, co. 1. L'art. 18, co. 1 e 2, sulla scia di quanto già previsto dalla Circolare n. 577 del 2005, identificando il ruolo assunto dalla funzione di *risk management*, prevede che l'impresa si doti di un sistema di gestione dei rischi proporzionato alla dimensione, alla natura e alla complessità dell'attività esercitata (*principio di proporzionalità*)<sup>330</sup>.

A tale funzione spetta il compito di individuare, misurare, valutare, monitorare, gestire e segnalare su base continuativa i rischi attuali e prospettici (*forward looking*) a cui potrebbe essere esposta l'impresa coerentemente alle strategie delineate dall'organo amministrativo<sup>331</sup>. Il carattere della continuità nei processi di individuazione e valutazione dei rischi ha lo scopo di rilevare le novità in merito al manifestarsi di nuovi rischi (magari legati al contesto di mercato o all'offerta di nuovi prodotti assicurativi) o in merito a possibili mutamenti sfavorevoli dei rischi già esistenti<sup>332</sup>.

---

<sup>327</sup> Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>328</sup> Al riguardo si veda A. CAPPIELLO, "Regolamentazione e risk management nelle imprese assicurative - profili evolutivi", pagg. 107/119.

<sup>329</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 361.

<sup>330</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 123.

<sup>331</sup> Cfr. art. 18, "Obiettivi del sistema di gestione dei rischi", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>332</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 121.

L'art. 19, co. 1, si preoccupa di elencare almeno nove rischi, tipici dell'attività assicurativa, che devono essere oggetto di un'individuazione sia attuale che prospettica: rischio di assunzione, rischio di riservazione, rischio di mercato, rischio di credito, rischio di liquidità, rischio operativo, rischio legato all'appartenenza al gruppo, rischio di non conformità alle norme, rischio reputazionale<sup>333</sup>. Tuttavia, al co. 3 del medesimo articolo, l'IVASS richiede alle imprese di eseguire adeguate analisi per comprendere la natura, l'origine, l'entità e la possibilità o meno di controllare i rischi individuati. È necessario infatti che, in un'ottica di salvaguardia del patrimonio da perdite potenzialmente prevedibili, la funzione di *risk management* evidenzii tempestivamente l'insorgenza di nuovi rischi o l'aggravamento delle condizioni attuali<sup>334</sup>.

Come si sostiene all' art. 19-*bis*, co. 2, una volta individuati i maggiori fattori di rischio aziendali occorre procedere alla loro valutazione sia da un punto di vista qualitativo sia, per quelli quantificabili, attraverso l'adozione di metodologie di misurazione dell'esposizione al rischio e delle perdite potenziali<sup>335</sup>. Dopo l'individuazione e la valutazione dei rischi, le fasi di gestione sono perseguite con riferimento alla visione integrata delle attività e delle passività di bilancio, considerando che lo sviluppo di tecniche e modelli di *asset-liability management* è fondamentale per la corretta comprensione e la gestione delle esposizioni al rischio che possono derivare dalle interrelazioni e dal mancato equilibrio tra attività e passività<sup>336</sup>.

---

<sup>333</sup> Cfr. art. 19, "Individuazione dei rischi", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>334</sup> Cfr. art. 19, "Individuazione dei rischi", co. 4, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>335</sup> Sulla valutazione prospettica dei rischi si rimanda alla lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, pagg. 5/9.

<sup>336</sup> Cfr. art. 18, "Obiettivi del sistema di gestione dei rischi", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

L'art. 18 è stato da ultimo modificato attraverso la previsione al co. 3 del c.d. *prudent person principle*<sup>337</sup> in merito ai rischi derivanti dagli investimenti, ivi incluso il rischio di liquidità.

Una volta individuate tutte le possibili fonti di rischio, l'IVASS richiede alle imprese assicurative di eseguire analisi prospettiche attraverso l'uso di *stress test*. Tali strumenti di analisi, contemplati e regolamentati all'art. 20 del Regolamento, permettono di valutare il possibili impatto, favorevole o sfavorevole, dei fattori di rischio, contemplati sia singolarmente sia combinati, sulla situazione finanziaria dell'impresa<sup>338</sup>.

Coerentemente con quanto previsto all'art. 5, co. 2, lett. *d), e), h), j)*, gli addetti alla funzione di *risk management* svolgono i loro compiti in coerenza con le politiche di valutazione e gestione dei rischi approvate dall'organo amministrativo. Spetta a quest'ultimo definire modalità e tempistiche dei flussi informativi da e verso la funzione di *risk management*; l'art. 5, co. 2, lett. *o)*, attribuisce all'organo amministrativo il potere di richiedere di essere tempestivamente informato sulle eventuali criticità riscontrate dagli organi e dalle funzioni aziendali deputate al controllo, tra cui anche la funzione di *risk management*.

All'art. 19-*bis*, co. 5, si puntualizza che gli esiti delle valutazioni dei profili di rischio devono essere trasmessi dalla funzione di *risk management* all'organo di controllo e, quest'ultimo, dopo averli approvati, li comunicherà all'Alta Direzione e alle altre strutture interessate<sup>339</sup>. Anche l'art. 20, co. 3, prevede esplicitamente una dialettica tra funzione di *risk management* ed organo amministrativo; occorre infatti che le analisi di *stress testing*, con indicazione anche delle metodologie utilizzate, siano comunicate

---

<sup>337</sup> Che trova una concreta applicazione nelle disposizioni del Regolamento ISVAP n. 36 del 31 Gennaio 2011 in materia di investimenti. Cfr. Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>338</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op.cit.*, pag. 122.

<sup>339</sup> Cfr. art. 19-*bis*, "Valutazione dei rischi", co. 5, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

all'organo amministrativo per cercare di migliorare le politiche di gestione del rischio<sup>340</sup>. Da ultimo, l'art. 21, co. 1, lett. e), precisa che, compito della funzione di *risk management*, è anche occuparsi della predisposizione della reportistica nei confronti dell'organo amministrativo, dell'alta direzione e dei responsabili delle strutture operative circa l'evoluzione dei rischi e la violazione dei limiti operativi fissati.

Come per la funzione di *internal audit*, anche la funzione di *risk management* deve essere collocata all'interno dell'organizzazione aziendale nel rispetto della separazione tra funzioni operative e di controllo<sup>341</sup>. L'art. 21, co. 3, prevede anche che, qualora risultasse diseconomico istituire una specifica unità operativa dedicata solo alla funzione di gestione dei rischi, i compiti di cui agli artt. 18-21-ter, possono essere eseguiti attraverso l'utilizzo di risorse appartenenti ad altre unità operative<sup>342</sup>. L'indipendenza della funzione di *risk management* è garantita dalla subordinazione gerarchica solo nei confronti dell'organo amministrativo; a quest'ultimo, ai sensi dell'art. 21, co. 4, compete l'identificazione dei possibili collegamenti tra la funzione di *risk management* e le funzioni di revisione interna e di *compliance*.

Gli artt. 21-bis e 21-ter, integrati con il Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014, in linea con le disposizioni relative le funzioni di *internal audit* e *compliance*, si occupano di regolamentare i temi della nomina del responsabile della funzione di *risk management* e dell'esternalizzazione della stessa. Il responsabile, nominato e revocato dall'organo amministrativo, deve possedere requisiti di onorabilità e professionalità stabiliti all'art. 5, co. 2, lett. l)<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> Cfr. art. 20, "Stress test ed altri strumenti di analisi", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>341</sup> Cfr. art. 21, "Funzione di risk management", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>342</sup> Cfr. art. 21, "Funzione di risk management", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>343</sup> Cfr. art. 21-bis, "Responsabile della funzione di risk management", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.



L'ultima funzione deputata al controllo, prevista al Capo V del Regolamento ISVAP n. 20/2008, è la funzione di *compliance* o di conformità. Essa rappresentò il maggior elemento di novità del Regolamento del 2008 rispetto alla precedente Circolare del 2005<sup>344</sup>. La predisposizione della funzione di *compliance* rappresenta un elemento rilevante all'interno dell'organigramma aziendale; essa assicura la conformità dell'operatività di ogni livello aziendale alle leggi, alle norme di autoregolamentazione, ai regolamenti o provvedimenti IVASS.

Come dispone l'art. 22, co. 1, l'attività di *compliance* si sostanzia nella prevenzione dalla possibilità di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite patrimoniali o danni di reputazione (*rischio di non conformità*). Tuttavia, per quanto riguarda la tipicità dell'attività assicurativa, l'art. 22, co. 2, precisa che la funzione di *compliance* deve prestare particolare attenzione al rispetto delle norme relative alla trasparenza e correttezza dei comportamenti nei confronti degli assicurati e danneggiati, all'informativa precontrattuale e contrattuale, alla corretta esecuzione dei contratti, con particolare riferimento alla gestione dei sinistri e alla tutela del consumatore<sup>345</sup>.

In questo modo la disciplina della trasparenza e della protezione del cliente/consumatore, da principio legislativo destinato al cliente (Decreto legislativo n. 206 del 2005, noto anche come "*Codice del Consumo*"), diviene principio di vigilanza esterna (artt. 182-187 del D.lgs. n. 209 del 7 Settembre 2005, Codice delle Assicurazioni Private) e poi principio di controllo interno<sup>346</sup>. La protezione dell'assicurato, enfatizzata dal Codice delle Assicurazioni, assume un ruolo importantissimo anche per il con-

---

<sup>344</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 362.

<sup>345</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 67.

<sup>346</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 367.

trollo interno, tant'è che il Regolamento n. 20/2008 riserva alla funzione *compliance* la sua tutela<sup>347</sup>.

Come per le funzioni precedentemente analizzate, anche per la funzione di *compliance* il Regolamento ISVAP n. 20 dedica l'art. 23 e 24 ai requisiti organizzativi necessari per assicurarne l'efficienza e l'indipendenza da eventuali unità operative. Anche in questo caso, all'art. 23, co. 1, si fa riferimento alla necessità delle imprese di dotarsi di una funzione di *compliance* proporzionata alle dimensioni aziendali e all'entità dei rischi; inoltre, come per le altre funzioni demandate al controllo, ad essa è riconosciuta la facoltà, ad opera dell'art. 23, co. 4, di accedere a tutte le attività dell'impresa e a tutte le informazioni pertinenti con l'espletamento dei suoi compiti.

Il responsabile della funzione, nominato e revocato solo dall'organo amministrativo, deve possedere i requisiti di idoneità alla carica previsti all'art. 5, co. 2, lett. l), e deve predisporre adeguati scambi informativi con l'organo amministrativo<sup>348</sup>. Spetta a quest'ultimo definire e formalizzare i collegamenti tra funzioni aziendali<sup>349</sup>, stando attenti a separare le funzioni di *compliance* e di *risk management* dalla funzione di *internal audit*, che su di esse esercita le sue periodiche verifiche<sup>350</sup>.

Alla fine di questo studio sulle funzioni aziendali dedicate al controllo interno, si vuole sollevare un problema, che permane anche nella nuova stesura del Regolamento n. 20/2008, già noto in dottrina<sup>351</sup> e che interessa tanto l'art. 21, co. 3, per la funzione di *risk management*, tanto l'art. 23, co. 5, per la funzione *compliance*. Ci si riferisce alla possibilità, accordata alle compagnie di assicurazione, di non collocare la funzione di

---

<sup>347</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 367.

<sup>348</sup> Cfr. art. 24, "Responsabile della funzione di compliance", Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>349</sup> Cfr. art. 23, "Funzione di compliance", co. 7, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>350</sup> Cfr. art. 23, "Funzione di compliance", co. 8, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>351</sup> Si veda F. D'ANGELO, *op. cit.*, pagg. 363/366.

*risk management* o di *compliance* in un' autonoma unità operativa, bensì di ricorrere a risorse appartenenti ad altre unità operative.

Sebbene si possa condividere l'intento di razionalizzazione del sistema per evitare diseconomie od inefficienze nella struttura aziendale, ci si chiede come si possa contemporaneamente richiedere che le funzioni di *risk management* o di *compliance* siano collocate all'interno dell'organizzazione “*nel rispetto del principio di separatezza tra funzioni operative e di controllo*” e successivamente si preveda la loro concentrazione in altre unità mediante l'utilizzo delle loro risorse<sup>352</sup>. Risulta difficile anche poter pensare ad un accentramento della funzione di *risk management* con la funzione *compliance* visto che si richiede separatezza sia dalle unità operative che dalle altre unità di controllo. Ovviamente inimmaginabile sarebbe una concentrazione con la funzione di *internal audit* in quanto attività deputata al controllo e alla verifica dell'operatività di tutti i componenti del sistema dei controlli interni. Tali contraddizioni devono essere lette alla luce delle previsioni dell'art. 76, co. 3 del Codice delle Assicurazioni Private, che collega al difetto dei requisiti di indipendenza previsti dal codice civile o dalla statuto dell'impresa, la decadenza dall'ufficio.

Tali contraddizioni e perplessità sono stato oggetto di dibattito nella pubblica consultazione tra l'IVASS e la dott.ssa Biffi; quest'ultima richiedeva spiegazioni in merito l'utilizzo del termine “*risorse appartenenti ad altre unità operative*” e sottolineava la conseguenza del venir meno dell'indipendenza delle funzioni. L'IVASS non accolse la proposta di modifica e puntualizzò che viene lasciata all'autonomia dell'impresa la

---

<sup>352</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 364.

scelta delle soluzioni organizzative più opportune, fermo restando il principio di proporzionalità e di separatezza delle funzioni<sup>353</sup>.

In definitiva il problema persiste anche nella nuova stesura del Regolamento ISVAP n. 20/2008; l'unica possibilità per risolvere tali contraddizioni è rinvenibile nella considerazione che comunque sarebbe molto difficile immaginare una realtà aziendale in cui le funzioni di *risk management* e di *compliance*, data la loro particolarità operativa, possano essere sovrapposte ad altre unità esistenti<sup>354</sup>. Il che finisce comunque col prevedere la nomina di un responsabile di *risk management* e di *compliance* che ovviamente, non potendo operare da soli, risulterebbero il perno di una struttura che magari, anche solo di fatto, darebbe luogo ad una autonoma unità operativa<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> Cfr. Documento di consultazione n. 1 del 2014 - Esiti della pubblica consultazione, *op.cit.*, pag. 47.

<sup>354</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 365.

<sup>355</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op.cit.*, pag. 365.

#### **4.3.4. Le componenti del sistema dei controlli interni**

Durante lo studio finora condotto ci si è accorti che il sistema dei controlli interni ha natura composita<sup>356</sup>; i compiti e le responsabilità sono ripartiti tra organi e funzioni aziendali e, nonostante la sovraordinazione dell'organo con funzioni amministrative, tutti gli attori del controllo rivestono un ruolo essenziale per il corretto funzionamento dell'insieme. Una componente altrettanto essenziale, se non preponderante, è la promozione della “*cultura del controllo interno*” da parte dell'organo amministrativo, come affermato all'art. 10 del Regolamento ISVAP n. 20 del 2008. Molto spesso il conseguimento delle strategie aziendali dipende da un'adeguata promozione di elevati livelli d'integrità e da una necessaria sensibilizzazione del personale sull'importanza ed utilità dei controlli<sup>357</sup>.

L'Alta Direzione assume un ruolo importante nella promozione della cultura del controllo; ad essa spetta promuovere continue iniziative formative e di comunicazione volte a favorire l'effettiva adesione di tutto il personale ai principi di integrità morale ed ai valori etici<sup>358</sup>. Tali principi devono essere raccolti e definiti, assieme ad altre regole comportamentali, in appositi codici etici adottati dalle imprese d'assicurazione sia come mezzo di promozione della cultura del controllo interno sia per prevenire responsabilità derivanti da condotte illecite ai sensi del D.lgs. 8 Giugno 2001, n. 231 e dell'art. 325 del D.lgs. 7 Settembre 2005, n. 209<sup>359</sup>.

Per un corretto svolgimento delle attività di controllo, occorre che l'Alta Direzione, come richiesto dall'art. 10, co. 2, regoli e formalizzi tanto il sistema delle deleghe

---

<sup>356</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op. cit.*, pag. 90.

<sup>357</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op. cit.*, pag. 90.

<sup>358</sup> Cfr. art. 10, “*Cultura del controllo interno*”, co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>359</sup> Cfr. art. 10, “*Cultura del controllo interno*”, co. 4, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

e delle procedure che regolano l'attribuzione di compiti, quanto i processi operativi e i canali di reportistica.

Attraverso una corretta definizione dei poteri e delle mansioni affidate a ciascuno, si promuove un'opportuna separazione delle funzioni, come richiesto dall'art. 11, co. 1 e 3. In questo modo si evita che determinati poteri (poteri decisionali per esempio) siano concentrati nelle mani della stessa persona che esegue compiti operativi, compromettendo così l'indipendenza e lasciando spazio a comportamenti dannosi per l'impresa<sup>360</sup>. L'art. 11, co. 1, prevede che le attività di controllo siano formalizzate e predisposte a tutti i livelli aziendali prestando attenzione al principio di proporzionalità. Al co. 2 si prevede la disposizione ed il rispetto, a tutti i livelli aziendali, di una serie di meccanismi analiticamente elencati: doppie firme, autorizzazioni, verifiche e raffronti, liste di controllo e riconciliazione dei conti, nonché la limitazione dell'accesso alle operazioni ai soli soggetti incaricati e la registrazione e la verifica periodica delle operazioni effettuate<sup>361</sup>.

Altre componenti del sistema dei controlli interni sono i flussi informativi e i canali di comunicazione, normati all'art. 12, "*Flussi informativi e canali di comunicazione*". Durante lo studio si è più volte evidenziata l'importanza dell'agire informato e il Regolamento ISVAP n. 20/2008, per richiamarne l'essenzialità, dedica un intero articolo alla regolamentazione dell'informativa tra unità operative, elencando e definendo anche alcuni principi da rispettare: principi di accuratezza, completezza, tempestività, coerenza, trasparenza e pertinenza<sup>362</sup>. Successivamente, all'art. 12, co. 3, l'IVASS regola-

---

<sup>360</sup> Cfr. A. CAPPIELLO, *op. cit.*, pag. 91.

<sup>361</sup> Cfr. art. 11, "*Attività di controllo e separazione dei compiti*", co.2, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>362</sup> Cfr. art. 12, "*Flussi informativi e canali di comunicazione*", co. 2, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

menta, prevedendo informazioni attendibili, tempestive e pertinenti, anche i canali di comunicazione verso l’Autorità<sup>363</sup>, verso il mercato e verso gli assicurati.

Il Provvedimento n. 17 del 2014 ha integrato la Sezione III attraverso l’art. 12-*bis*, “*Sistema di gestione dei dati*”, tenuto conto della necessità di formalizzare prassi già in uso per la tracciabilità dei dati aziendali. In questo modo è possibile disporre di informazioni complete e aggiornate in merito agli elementi che possono incidere sul profilo di rischio dell’impresa e sulla sua situazione di solvibilità<sup>364</sup>.

Rispetto alla Circolare n. 577 del 2005, l’art. 13 del Regolamento risultò innovativo perché prevedeva l’istituzione di flussi informativi per la produzione di dati utili ai fini dell’esercizio della vigilanza supplementare. Esso è stato recentemente integrato al co. 1 con la specifica richiesta che la capogruppo, ai fini della produzione dell’informativa quantitativa richiesta dall’IVASS, eserciti valutazioni attuali e prospettive dei rischi a livello di gruppo.

L’ultimo articolo della Sezione III, “*Componenti del sistema dei controlli interni*”, è l’art. 14 in tema di sistemi informatici. Il Regolamento prevede la strutturazione di sistemi informatici adeguati alla natura, alla portata ed alla complessità dell’attività dell’impresa, nonché dei conseguenti rischi<sup>365</sup>. Tali sistemi aiutano il perseguimento dei fini informativi, alla luce dei principi riportati all’art. 12 della medesima sezione.

Vista l’importanza assunta oggi giorno dai sistemi informatici *hardware* e *software*, spetta all’organo amministrativo approvare un piano strategico sulla tecnologia della informazione e comunicazione (ICT), volto ad assicurare l’esistenza e il manteni-

---

<sup>363</sup> Al riguardo si rimanda alla Lettera al mercato IVASS del 15 Aprile 2014, pagg. 9/11.

<sup>364</sup> Cfr. Relazione al Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>365</sup> Cfr. art. 14, “*Sistemi informatici*”, co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

mento di una architettura complessiva dei sistemi altamente integrata, sia dal punto di vista applicativo che tecnologico, nonché adeguata ai bisogni dell'impresa<sup>366</sup>.

In linea con l'art. 5, co. 2, lett. g), l'art. 14, co. 2, lett. e), prevede spetti sempre all'organo amministrativo predisporre dei piani di emergenza (cd. *piani di continuità operativa*) al fine di garantire la continuità dei processi dell'organizzazione nel caso dovessero incorrere eventi dannosi ed imprevisti (*black-out*, incendi, allagamenti, malfunzionamenti dei componenti *hardware* e *software*, errori operativi)<sup>367</sup>.

---

<sup>366</sup> Cfr. art. 14, "Sistemi informatici", co. 2, lett. a), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>367</sup> Cfr. art. 14, "Sistemi informatici", co. 2, lett. e), Regolamento ISVAP n. 20/2008.



#### 4.3.5. Disposizioni in materia di gruppo assicurativo

Il Regolamento ISVAP n. 20 del 2008, sensibile al crescente mutamento degli scenari finanziari internazionali e della crescente interazione ed integrazione tra intermediari assicurativi<sup>368</sup>, dando attuazione agli articoli 87 e 191, comma 1, lettera c) del Codice delle Assicurazioni Private, che attribuiscono all'ISVAP il potere di dettare disposizioni in materia di adeguatezza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi delle imprese e dei gruppi assicurativi<sup>369</sup>, ha normato il tema del gruppo assicurativo agli artt. 26 e 27 del Capo VI.

I gruppi assicurativi possono essere definiti come: “il risultato di processi di concentrazione e allocazione di valori aziendali in unità distinte e giuridicamente autonome, collegate da legami partecipativi e coordinate dall'unitario soggetto controllante al fine di conseguire obiettivi di maggiore efficienza organizzativa, maggiore competitività attraverso l'offerta di un'ampia gamma di prodotti, e maggiore efficacia della gestione amministrativa, finanziaria e commerciale”<sup>370</sup>.

Occorre prestare attenzione alla differenza intercorrente tra il termine “*gruppo assicurativo*” ed il termine “*conglomerato finanziario*”, in quanto quest'ultima fattispecie si riferisce ad una realtà economica diversa rispetto alla prima. Per la precisione, con il termine conglomerato finanziario ci si riferisce alla concentrazione, in un unico gruppo intersettoriale, di servizi bancari, servizi finanziari e servizi assicurativi<sup>371</sup>. Quest'ultima realtà, sebbene si identifichi sempre in un gruppo di imprese, anche se eterogenee, non viene normata nel Regolamento n. 20 del 2008, ma trova specifiche dispo-

---

<sup>368</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 329.

<sup>369</sup> Cfr. Relazione al Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>370</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 341.

<sup>371</sup> Cfr. MORVILLO M., “*I conglomerati finanziari*”, in AMOROSINO S., DESIDERIO L. (a cura di), “*Il nuovo Codice delle Assicurazioni – Commento sistematico*”, *op.cit.*, pag. 65.

sizioni in tema di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari (DIR. 2002/87, recepita in Italia con il D.lgs. 142/2005)<sup>372</sup>.

Il progetto *Solvency II*, nell'intento di accentuare la vigilanza sui gruppi rispetto alla vigilanza individuale, introdusse la vigilanza supplementare sui gruppi assicurativi, con il D.lgs. n. 239/2001, e successivamente la vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari, con il D.lgs. n. 142/2005<sup>373</sup>. Mentre con la vigilanza supplementare sui gruppi si è stabilita l'introduzione di un nuovo parametro di solvibilità, ossia il margine di solvibilità corretto; con la vigilanza sui conglomerati, a causa del contemporaneo coinvolgimento di diverse Autorità di vigilanza, si è optato per una vigilanza in modo congiunto delle diverse Autorità di settore (IVASS, Banca d'Italia, CONSOB, COVIP) con l'identificazione di un coordinatore individuato sulla base del criterio della prevalenza<sup>374</sup>.

Per disporre di una nozione di gruppo assicurativo, al fine dell'individuazione del perimetro della vigilanza supplementare, occorre rivolgersi al Codice delle Assicurazioni Private che, all'art. 82, lo identifica alternativamente nell'aggregato composto: dall'impresa d'assicurazione o di riassicurazione italiana, capogruppo di altre imprese assicurative o strumentali controllate o dall'impresa italiana di partecipazione assicurativa o riassicurativa capogruppo di società assicurative o strumentali controllate<sup>375</sup>.

Nella definizione di gruppo assicurativo rilevano tre fattori: il controllo, la nazionalità della capogruppo e l'oggetto sociale delle imprese<sup>376</sup>. Il controllo, elemento costitutivo del gruppo assicurativo, viene chiaramente normato all'art. 72 del Codice

---

<sup>372</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op.cit.*, pag. 117.

<sup>373</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op.cit.*, pag. 117.

<sup>374</sup> Cfr. PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R., *op.cit.*, pag. 123.

<sup>375</sup> Cfr. art. 82, "Gruppo assicurativo", co. 1, D.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni Private.

<sup>376</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 355.

delle Assicurazioni Private. Il D.lgs. n. 209/2005 precisa che sussiste controllo nei casi previsti dall'art. 2359, co. 1 e co. 2, c.c., “*Società controllate e società collegate*”, ed in presenza di particolari contratti o clausole statutarie che abbiano per oggetto o per effetto il potere di esercitare attività di direzione e coordinamento ai sensi degli artt. 2497/2497-*sexies*, c.c.<sup>377</sup> L'art. 72 del D.lgs. n. 209/2005, richiamando sia il co. 1 che il co. 2 dell'art. 2359 c.c., implicitamente contempla più fattispecie di controllo: controllo di diritto dato dalla maggioranza dei voti in assemblea e controllo di fatto ravvisabile nell'esercizio di un'influenza notevole. Mentre l'art. 73 del Codice delle Assicurazioni Private allarga la nozione di controllo anche alla detenzione di partecipazioni indirette (cd. *controllo indiretto*). Ma l'art. 72, co. 2, prevedendo tre situazioni di controllo, allarga la nozione di diritto comune e contempla situazioni di controllo non derivanti solo da rapporti partecipativi ma dall'esistenza di particolari accordi (cd. *patti parasociali*, di cui all'art. 2341-*bis*, c.c.) o di particolari rapporti da cui consegue una delle fattispecie previste all'art. 72, co. 2, lett. c)<sup>378</sup>.

Altro elemento costitutivo della definizione di gruppo assicurativo è la nazionalità della capogruppo<sup>379</sup>; per poter parlare di *holding* italiana, essa deve avere la propria sede legale in Italia, esercitare un controllo diretto o indiretto su altre società assicurative, riassicurative o strumentali e non deve essere, a sua volta, controllata da altre imprese<sup>380</sup>.

Infine occorre che l'oggetto sociale delle imprese appartenenti al gruppo sia esclusivamente assicurativo o riassicurativo, in quanto l'art. 82, co. 2 del Codice delle

---

<sup>377</sup> Cfr. art. 72, “*Nozione di controllo*”, co. 1, D.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni Private.

<sup>378</sup> Cfr. art. 72, “*Nozione di controllo*”, co. 2, D.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni Private.

<sup>379</sup> Cfr. art. 83, “*Impresa capogruppo*”, co. 1, D.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni Private.

<sup>380</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 355.

Assicurazioni Private esclude dal gruppo le imprese che esercitino attività bancaria o d'intermediazione finanziaria e le altre imprese soggette a vigilanza consolidata in conformità del Testo Unico Bancario o del Testo Unico della Finanza<sup>381</sup>.

In tema di sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, la capogruppo assume il ruolo di referente dell'IVASS e fornisce tutte le informazioni quantitative e qualitative necessarie ai fini dell'esercizio della vigilanza supplementare<sup>382</sup>. L'art. 28-bis del Regolamento ISVAP n. 20/2008 stabilisce spetti alla capogruppo, in qualità di responsabile dell'attività di direzione e coordinamento del gruppo, inviare all'IVASS una relazione indicante: le direttive impartite, la struttura interna e i sistemi di coordinamento tra organi sociali e funzioni aziendali, il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi adottato dall'impresa, le modalità di reportistica interna, gli esiti delle verifiche e delle valutazioni condotte dalle singole società appartenenti, nonché le modalità adottate dalla capogruppo per assicurarsi che le direttive impartite siano attuate in modo coerente in tutte le imprese del gruppo<sup>383</sup>.

Ai sensi dell'art. 26 del Regolamento ISVAP n. 20/2008, alla capogruppo spetta l'esercizio:

- ✓ di un controllo strategico sull'evoluzione delle diverse aree di attività in cui il gruppo assicurativo opera e dei rischi ad esse correlate;
- ✓ di un controllo gestionale volto ad assicurare il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale (sia delle singole imprese che del gruppo assicurativo nel suo insieme);

---

<sup>381</sup> Cfr. F. SANTOBONI, *op.cit.*, pag. 355.

<sup>382</sup> Il tema della "Vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione" è regolamentato dal D.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni Private, al Titolo XV.

<sup>383</sup> Cfr. art. 28-bis, "Relazione della Capogruppo – comunicazione all'IVASS", Regolamento ISVAP n. 20/2008.

- ✓ di un controllo tecnico operativo finalizzato alla valutazione dei vari profili di rischio<sup>384</sup>.

Data la complessità della realtà economica “*gruppo d’imprese*”, con il relativo aggravarsi dei rischi tipici di ogni singola attività economica e con l’insorgenza di nuovi rischi dati dall’appartenenza al gruppo, l’art. 27 del Regolamento prevede che la capogruppo doti il gruppo assicurativo di un sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi coerente con i requisiti di *governance* di gruppo. Quest’ultimo deve risultare idoneo ad effettuare un controllo effettivo sia sulle scelte strategiche del gruppo nel suo complesso che sull’equilibrio gestionale delle singole componenti<sup>385</sup>.

Ma non basta un sistema dei controlli unitario di gruppo; occorre che ogni singola impresa appartenente al gruppo, all’interno della propria *governance*, formalizzi un sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi individuale. Risulta indispensabile, lo si capisce dalle previsioni dell’art. 27, co. 3 e co. 4, che, affinché possa crearsi un equilibrio di gruppo e affinché il sistema dei controlli interni del gruppo sia efficiente, ogni singola società lavori in modo sano e prudente e non solo in un’ottica di individualità, ma anche in un’ottica di insieme.

Tra tutte le società appartenenti al gruppo assicurativo e la capogruppo, sono necessarie procedure di coordinamento e collegamento, anche informativo<sup>386</sup>. Occorrono poi procedure idonee a garantire in modo accentrato l’identificazione, la misurazione, la gestione e il controllo dei rischi a livello di gruppo assicurativo<sup>387</sup>, ma risulta fonamen-

---

<sup>384</sup> Cfr. art. 26, “*Ruolo della capogruppo*”, co. 1, lett. a), b), c), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>385</sup> Cfr. art. 27, “*Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo*”, co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>386</sup> Cfr. art. 27, “*Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo*”, co. 3, lett. a), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>387</sup> Cfr. art. 27, “*Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo*”, co. 3, lett. g), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

tale che ogni società esegua autonome identificazioni e valutazioni del proprio profilo di rischio. Inoltre è importante esista una coerenza tra i dati e le informazioni prodotti ai fini dell'esercizio della vigilanza supplementare e quelli prodotti ai fini dell'esercizio della vigilanza sul gruppo assicurativo<sup>388</sup>; ma perché ciò avvenga occorre che ogni società disponga di una struttura che permetta uno scambio di informazioni e di un sistema di produzione di dati efficiente e tempestivo.

Facendo parte di un unico complesso, la capogruppo deve garantire che la politica della gestione del rischio a livello di gruppo assicurativo sia attuata in modo coerente e continuativo all'interno dell'intero gruppo<sup>389</sup>, tenendo conto dei rischi di ciascuna impresa e delle reciproche interdipendenze. I rischi di gruppo vengono chiaramente elencati all'art. 27, co. 4: rischio di contagio, rischio di concentrazione, rischi derivanti da imprese con sede legale in Stati terzi o esercitanti l'attività assicurativa in giurisdizioni differenti, rischi derivanti da imprese non soggette a normativa di settore o soggetto a normative di settore differenti e ricomprese nel perimetro della vigilanza supplementare<sup>390</sup>. Per essere esaustivi se ne sono richiamati alcuni, ma si lascia al lettore l'approfondimento del tema del rischio nelle configurazioni di gruppo<sup>391</sup>.

Alla capogruppo spettano altri compiti in tema di controllo e gestione dei rischi; all'art. 27, co. 5, si prevede spetti ad essa valutare, con cadenza almeno annuale, i rischi cui il gruppo assicurativo è esposto in un'ottica attuale e prospettica e riportare, all'organo amministrativo e successivamente all'Alta Direzione e alle altre strutture in-

---

<sup>388</sup> Cfr. art. 27, "Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo", co. 3, lett. e), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>389</sup> Cfr. art. 27, "Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo", co. 4, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>390</sup> Cfr. art. 27, "Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo", co. 4, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>391</sup> Al riguardo si legga F. SANTOBONI, *op. cit.*, pagg. 346/353.

teressate, gli esiti delle valutazioni condotte<sup>392</sup>. Infine, ai sensi dell'art. 27, co. 7, la capogruppo, avvalendosi dell'aiuto della funzione di *internal audit* di ogni società controllata, verifica che l'operato di ogni impresa appartenente al gruppo sia conforme agli indirizzi e alle direttive ad essa impartite<sup>393</sup>.

In definitiva, nonostante la complessità del tema e la sua amplificazione vista l'applicabilità a livello di gruppo, ci si può ritenere soddisfatti in quanto esiste un'ampia regolamentazione in materia. Il Regolamento ISVAP n. 20/2008 infatti, assieme alle previsioni del Codice delle Assicurazioni Private in tema di vigilanza supplementare, sembra regolamentare in modo esaustivo il tema, senza lasciare zone d'ombra.

---

<sup>392</sup> Cfr. art. 27, "Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo", co. 5, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>393</sup> Cfr. art. 27, "Controllo interno e gestione dei rischi nel gruppo assicurativo", co. 7, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

#### **4.3.6. Disposizioni in materia di esternalizzazione**

I Capi II, III, IV del Regolamento ISVAP n. 20 del 2008, come già accennato, riprodussero in larga parte le disposizioni della Circolare ISVAP n. 577/D del 30 Dicembre 2005, mentre gli elementi di maggiore innovazione riguardarono l'introduzione della funzione *compliance*, normata al Capo V, e la disciplina dell'esternalizzazione, normata al Capo VIII. Il Capo VIII assunse un particolare rilievo perché, per la prima volta, si normava in modo unitario ed organico la prassi dell'*outsourcing* di alcune attività assicurative.

Gli articoli relativi al tema dell'esternalizzazione, ossia gli articoli dal 29 al 37, non hanno subito grandi modifiche con il Provvedimento n. 17 del 15 Aprile 2014, ma sono state integrate alcune previsioni in materia di comunicazioni all'IVASS e alcuni comma sono stati riscritti per essere coerenti al principio di proporzionalità e alla visione *forward looking*.

Il primo articolo della Sezione I, Capo VIII del Regolamento ISVAP n. 20/2008, riconosce alle imprese d'assicurazione la possibilità di esternalizzare alcune attività, ma a condizione che le modalità di cessione non trasformino l'impresa cedente in una “*scatola vuota*”<sup>394</sup>. In conformità ai principi internazionali comunemente accettati, che riconoscono l'esistenza di funzioni assolutamente non affidabili a soggetti esterni, all'art. 29, co. 2, è fatto divieto di esternalizzare l'attività di sottoscrizione dei rischi, in quanto *core business* delle imprese di assicurazione<sup>395</sup>. Successivamente, al co. 3, si precisa che

---

<sup>394</sup> Cfr. Relazione al Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>395</sup> Cfr. Relazione al Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, *op. cit.*, pag. 3.



l'esternalizzazione non esonera gli organi sociali e l'alta direzione dell'impresa dalle rispettive responsabilità<sup>396</sup>.

Il Regolamento consente che sia esternalizzata qualsiasi attività (salvo quella di assunzione di rischi) e che la decisione di esternalizzare alcune funzioni, anche quelle essenziali o importanti, è assolutamente svincolata dalle dimensioni o dalla complessità aziendale<sup>397</sup>.

L'art. 30, prevedendo la possibilità di esternalizzare attività importanti, come la gestione degli investimenti e dei sinistri, vincola questa fattispecie al rispetto di particolari cautele. È infatti previsto che le imprese garantiscano che l'esternalizzazione non pregiudichi il proprio sistema di *governance*, né la stabilità finanziaria o la capacità di prestare adeguatamente i propri servizi agli assicurati e ai danneggiati, né determini un ingiustificato incremento del rischio operativo<sup>398</sup>.

All'esternalizzazione di attività essenziali o importanti conseguono specifici obblighi di comunicazione nei confronti dell'IVASS; l'art. 35 prevede infatti che l'Autorità venga informata dell'esternalizzazione ben quarantacinque giorni prima e che le vengano comunicate tempestivamente le eventuali modifiche contrattuali<sup>399</sup>. Vista l'incidenza della decisione di esternalizzazione, l'organo competente alla definizione della politica di *outsourcing* è l'organo amministrativo<sup>400</sup>.

La delibera dell'organo amministrativo, dopo aver stabilito quali siano le attività da esternalizzare e quali tra di loro quelle essenziali o importanti, in aggiunta deve in-

---

<sup>396</sup> Cfr. art. 29, "Esternalizzazione di attività", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>397</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op. cit.*, pag. 368.

<sup>398</sup> Cfr. art. 30, "Esternalizzazione di attività essenziali o importanti", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>399</sup> Cfr. art. 35, "Comunicazione in caso di esternalizzazione di attività essenziali o importanti", co. 1, co. 2, co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>400</sup> Cfr. art. 5, "Organo amministrativo", co. 2, lett. k), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

cludere anche i criteri di selezione dei fornitori, la previsione di metodi che consentano di verificare il rispetto di livelli minimi di servizio ovvero il raggiungimento di risultati prestabiliti da parte del fornitore e la frequenza di tali valutazioni ed infine occorre siano previsti determinati piani di emergenza e di reinternalizzazione qualora la società d'assicurazione volesse uscire dal rapporto di *outsourcing*<sup>401</sup>.

Gli accordi di esternalizzazione, obbligatoriamente formalizzati in forma scritta<sup>402</sup>, devono possedere un contenuto minimale e prevedere l'inserimento di almeno alcune delle condizioni tassativamente elencate all'art. 32, co. 1. Al Regolamento ISVAP n. 20/2008 è allegato un documento<sup>403</sup> riportante un *facsimile* del contratto di *outsourcing* da compilare sia ad opera dell'impresa cedente sia da parte del fornitore.

Le condizioni, alcune abbastanza intuitive, spaziano dalla definizione dell'attività oggetto della cessione, alla previsione che il fornitore svolga le attività esternalizzate nel rispetto della normativa vigente e informando tempestivamente l'impresa cedente di ogni fatto rilevante<sup>404</sup>. Inoltre occorre che il contratto contempli chiaramente la facoltà di recesso della società cedente o di modifica delle condizioni contrattuali<sup>405</sup>. L'impresa d'assicurazione cedente può, in qualsiasi momento, controllare ed accedere ai locali e alla documentazione del fornitore per svolgere attività di controllo sul suo operato<sup>406</sup>.

---

<sup>401</sup> Cfr. art. 31, "Politica di esternalizzazione e scelta dei fornitori", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008

<sup>402</sup> Cfr. art. 32, "Accordi di esternalizzazione", co. 2, Regolamento ISVAP n. 20/2008

<sup>403</sup> Ci si riferisce all'Allegato 2, "Modello di comunicazione per l'esternalizzazione di attività essenziali o importanti".

<sup>404</sup> Cfr. art. 32, "Accordi di esternalizzazione", co. 2, lett. a), b), c), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>405</sup> Cfr. art. 32, "Accordi di esternalizzazione", co. 2, lett. g), h), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>406</sup> Cfr. art. 32, "Accordi di esternalizzazione", co. 2, lett. e), f), Regolamento ISVAP n. 20/2008.

Quando poi siano affidate in *outsourcing* le funzioni dedite al controllo interno, l'art. 32, co. 2, prevedendo condizioni più stringenti, richiede un'adeguata definizione delle clausole; per esempio, in merito alle modalità e la frequenza dei rapporti con l'organo amministrativo e l'alta direzione della società cedente e la frequenza dei controlli<sup>407</sup>.

Ovviamente le attività esternalizzate devono essere monitorate e controllate tanto sotto il profilo dell'efficienza quanto sotto il profilo della loro conformità alle norme ed alle procedure aziendali<sup>408</sup>; per questo l'art. 31, co. 2 richiede alle imprese di dotarsi di idonei presidi organizzativi che consentano il controllo sul fornitore e l'art. 33, co. 3, dispone l'individuazione di uno o più responsabili interni che si occupino del controllo sulle attività esternalizzate. Sul tema, l'art. 33 indica gli obiettivi a cui devono tendere i controlli dell'impresa cedente sull'operatività del fornitore; in generale va garantito il rispetto di *standard* di controllo almeno pari a quelli che sarebbero previsti se le attività fossero svolte direttamente dall'impresa<sup>409</sup>. In qualsiasi caso, i meccanismi adottati devono garantire alle imprese di intervenire tempestivamente ogniqualvolta i soggetti affidatari non rispettino gli impegni o la qualità dei servizi resi sia inferiore agli obiettivi predefiniti<sup>410</sup>.

Sul tema dell'esternalizzazione, l'art. 34 riconosce ampi poteri di intervento all'IVASS qualora, durante l'esercizio delle sue attività di vigilanza, riscontri delle irregolarità o ritenga sia compromessa la sana e prudente gestione dell'impresa cedente<sup>411</sup>. In tal caso l'Autorità può intervenire imponendo la modifica del contratto di *outsourcing* o il recesso dallo stesso.

---

<sup>407</sup> Cfr. art. 32, "Accordi di esternalizzazione", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>408</sup> Cfr. F. D'ANGELO, *op. cit.*, pag. 370.

<sup>409</sup> Cfr. Relazione al Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>410</sup> Cfr. Relazione al Regolamento ISVAP n. 20 del 26 Marzo 2008, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>411</sup> Cfr. art. 34, "Poteri di intervento dell'IVASS", Regolamento ISVAP n. 20/2008.

L'articolo che ha subito maggiori modifiche, a seguito del Provvedimento n. 17/2014, è l'art. 36 in tema di comunicazioni all'IVASS in caso di esternalizzazione delle funzioni aziendali di *internal audit*, *risk management* e *compliance*. Nel caso di esternalizzazione di una delle funzioni aziendali deputate al controllo è infatti richiesta, al co. 1 dell'art. 36, la preventiva comunicazione all'IVASS e l'allegazione della bozza di contratto e di ogni altro documento che possa fornire informazioni in merito al rapporto di esternalizzazione. In questo modo sarà possibile valutare l'economicità, l'efficienza e l'affidabilità del progetto di *outsourcing*, nonché la sussistenza dei presupposti per il pieno esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'IVASS<sup>412</sup>. All'IVASS deve essere comunicato anche il nominativo del referente interno la società cedente e, ovviamente, l'Autorità dev'essere prontamente informata nel caso di cessazione del contratto di esternalizzazione<sup>413</sup>.

Da ultimo, l'art. 37 prevede che, in caso di esternalizzazione di funzioni né essenziali né importanti, la comunicazione all'IVASS è resa soltanto in occasione della trasmissione del bilancio d'esercizio<sup>414</sup>.

Tuttavia gli articoli in merito la facoltà di esternalizzare alcune attività assicurative non si limitano a quelli compresi al Capo VIII del Regolamento ISVAP n. 20/2008. Infatti, l'art. 16, "*Esternalizzazione della funzione di revisione interna*", l'art. 21-ter, "*Esternalizzazione della funzione di risk management*" e l'art. 25, "*Esternalizzazione della funzione di compliance*", posti alla fine di ogni Capo relativo all'omogenea nor-

---

<sup>412</sup> Cfr. art. 36, "*Comunicazioni in caso di esternalizzazione delle funzioni di revisione interna, di risk management e di compliance*", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>413</sup> Cfr. art. 36, "*Comunicazioni in caso di esternalizzazione delle funzioni di revisione interna, di risk management e di compliance*", co. 3, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

<sup>414</sup> Cfr. art. 37, "*Comunicazioni in caso di esternalizzazione di altre attività*", co. 1, Regolamento ISVAP n. 20/2008.

mazione di una funzione di controllo, disciplinano in maniera analoga la materia dell'*outsourcing*.

È previsto che, nel caso risulti diseconomico, data la natura, la ridotta portata e complessità dei rischi aziendali, istituire internamente una o più delle funzioni aziendali deputate al controllo, quest'ultime possano essere esternalizzate. Inoltre si precisa, analogamente per tutte e tre le funzioni di controllo e sempre per rispondere a principi di economicità, che, in caso di gruppo assicurativo, si può costituire un'unica unità specializzata; purché si individui un referente per ogni società appartenente al gruppo e si calibrino le varie procedure di controllo in base alle caratteristiche operative di ciascuna impresa<sup>415</sup>.

---

<sup>415</sup> Cfr. art. 25, "*Esternalizzazione della funzione di compliance*", co. 2; art. 21 *ter*, "*Esternalizzazione della funzione di risk management*", co. 2; art. 16, "*Esternalizzazione della funzione di revisione interna*", co. 2.



## **CONCLUSIONI**

Nello studio fin qui condotto riguardante il sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, si è cercato di fornire una sintesi sul funzionamento delle attività interne di verifica e si è cercato di evidenziare alcune problematiche che possono rappresentare validissimi spunti di riflessione.

Per prima cosa si è inquadrata la struttura del sistema dei controlli all'interno delle società; successivamente si è voluto evidenziare l'importanza del suo corretto funzionamento nell'attività d'impresa e si sono analizzate le singole componenti del sistema perché è necessario capire che "il tutto" funziona correttamente solo se ogni elemento si impegna nel raggiungimento dell'obiettivo finale. Dopo aver fornito una spiegazione generale sul funzionamento del sistema dei controlli e dopo averne analizzato i principi ispiratori, si potrebbe quasi concludere che è impossibile si possano creare delle difficoltà operative o si possano profilare delle situazioni di rischio se, all'interno della struttura societaria, si inserisce un efficace sistema dedito al controllo.

Tuttavia l'esperienza passata dimostra che non basta la presenza di un sistema di controllo per garantire la stabilità societaria. Nell'ambiente economico non è raro assistere a realtà societarie dove, a causa di comportamenti dannosi o di interessi egoistici, si sono create situazioni di forte instabilità, poi degenerate in fallimenti societari; come non è raro ascoltare notizie economiche riguardanti truffe da parte di esponenti aziendali, falsificazioni contabili o riciclo di denaro in attività criminali. Di conseguenza risulta naturale restare allibiti davanti a fatti così eclatanti e risulta altrettanto naturale chiedersi di chi sia la responsabilità di un simile danno e quali siano le conseguenze economiche e sociali. In casi simili una cosa è certa, le attività di controllo non funzionarono correttamente o, per i più disparati motivi, le verifiche risultarono inficiate da interessi

esterni ben più pressanti. Insomma, nonostante sia ispirato a principi di integrità, di veridicità e di correttezza gestionale, il controllo interno molte volte presenta delle lacune o delle zone d'ombra dove risulta facile insinuarsi e porre in essere comportamenti dannosi ed elusivi.

Un'altra osservazione meritevole di attenzione riguarda l'intricato e corposo tessuto normativo che accompagna il tema del controllo. Sembrerebbe difficile si possano verificare situazioni dannose quando si dispone di un sistema normativo e regolatorio così ampio ed articolato, tanto da risultare fin troppo analitico e pervasivo. In dottrina si è più volte sottolineato come un'eccessiva regolamentazione possa risultare controproducente e come un'eccessiva informazione comporti disinformazione; insomma non è una novità presentare delle perplessità in merito al corretto funzionamento o meno dell'apparato normativo italiano.

Soffermandosi a parlare dell'ambito assicurativo, si vuole richiamare un recentissimo lavoro dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA) nel quale si è cercato di delineare i costi e i benefici della regolamentazione nel settore assicurativo italiano<sup>416</sup>. Il 2014 rappresenta un anno coronato da moltissime scadenze per le imprese d'assicurazione italiane; basti pensare alla mole di lavoro conseguente alla transizione al nuovo regime di vigilanza prudenziale *Solvency II*. Esso rappresenterà un cambiamento radicale per il settore assicurativo italiano perché le modifiche toccano trasversalmente tutti gli aspetti dell'operatività di un'impresa d'assicurazione stravolgendone lo scenario competitivo.

Nel lavoro si è sottolineato che l'onere normativo rappresenta un limite ed un ostacolo per le imprese italiane che, vincolate da un'eccessiva burocrazia e da onerosi

---

<sup>416</sup> Ci si riferisce al *paper "Costi e benefici della regolamentazione per il settore assicurativo italiano"*, Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), Luglio 2014.



adempimenti normativi, si trovano svantaggiate nelle competizioni a livello internazionale<sup>417</sup>. Insomma, basandosi solo su queste informazioni, si potrebbe quasi arrivare ad affermare che l'eccessiva regolamentazione comporta numerosi danni: dai mancati guadagni e opportunità a livello internazionale, alle perdite economiche e reputazionali causate da comportamenti scorretti e opportunistici.

Leggendo l'indagine condotta dall'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA) si comprende che le imprese d'assicurazione italiane, nonostante ritengano importante disporre di un sistema dei controlli interni, pensano che l'assorbimento di risorse derivante dall'adempimento alle disposizioni del Regolamento n. 20/2008 sia elevato e ritengono che l'impatto in termini di investimenti e di spese informatiche sia eccessivo<sup>418</sup>. Tuttavia il questionario sottolinea anche che l'adempimento al Regolamento ISVAP ha comportato per molte imprese anche dei benefici, soprattutto vantaggi in termini di rafforzamento della *corporate governance*<sup>419</sup>.

Si vuole ora riflettere su un dato, sempre scaturente dall'analisi condotta dall'ANIA, in merito alla periodicità di riunione del consiglio di amministrazione. Nel campione di imprese partecipanti all'indagine si è rilevato che la frequenza di riunione del consiglio di amministrazione è di una volta a trimestre per i due terzi delle imprese e di una volta al mese per l'altro terzo del campione<sup>420</sup>.

Leggendo attentamente l'art. 5 del Regolamento n. 20/2008, ci si chiede come sia possibile che l'organo amministrativo adempia alla mole di incombenze previste al co. 2 se in media si riunisce solo quattro volte all'anno. Se risultano numerosi solo i compiti previsti dal Regolamento in esame, si pensi alla mole di adempimenti previsti

---

<sup>417</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>418</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 24.

<sup>419</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 25.

<sup>420</sup> Cfr. ANIA, *op. cit.*, pag. 25.

da altri testi normativi o regolamentari sempre in capo all'organo gestorio. In altri termini l'organo amministrativo dovrebbe riunirsi con maggiore frequenza se, come richiesto dalla regolamentazione, deve prendere decisioni e occuparsi di materie tra loro molto diverse in modo pienamente informato.

Riflettendo riguardo alla richiesta dell'agire informato, si conclude che l'organo amministrativo dovrebbe essere a conoscenza di tutto quello che succede nella società ed essere competente e preparato in ogni aspetto di delibera. Ad esempio gli amministratori dovrebbero avere ampie conoscenze economiche (dalla materia contabile all'organizzazione d'impresa), ampie abilità giuridiche (una buona preparazione in materia giuridica e un'attenzione ai continui aggiornamenti) e una buona conoscenza anche degli aspetti informatici e tecnologici. Alla fine ci si accorge che si sta parlando di un organo che dovrebbe essere composto o da poche persone estremamente preparate oppure da numerosi soggetti competenti in specifici aspetti di delibera. Tuttavia risulta ovvio concludere che, se già l'organo amministrativo si riunisce di rado, nel caso sia costituito da molti amministratori, diventerebbe impossibile riuscire a riunirsi e ancora più difficile raggiungere delle maggioranze per deliberare su un tema o per approvare dei documenti.

Qualcuno potrebbe obiettare che molte funzioni possono essere delegate, alleggerendo così la quantità di lavoro in capo all'organo amministrativo; ma sarebbe un modo facile per aggirare lo stesso problema, perché il consiglio nel suo *plenum*, chiamato a valutare l'operato della componente delegata, dovrebbe comunque essere capace di capire e di poter sentenziare sulle operazioni svolte.

In definitiva, il legislatore ed il regolatore, chiamati a normare situazioni che oramai acquisiscono sempre una maggiore complessità, hanno affidato troppi compiti,

tra loro molto diversi, allo stesso organo sociale; del resto è lo stesso problema che aveva interessato l'organo di controllo prima della riforma del diritto societario.

Un altro aspetto merita poi una particolare considerazione: si richiede che la componente delegante valuti con una certa obiettività l'operato della componente delegata. Come già sottolineato in dottrina, è difficile si possa parlare di imparzialità se si valuta l'operato di un soggetto con cui, anche per anzianità lavorativa, si hanno rapporti di amicizia o comunque non disinteressati. Del resto gli studiosi, già da tempo, hanno sottolineato che, affinché la vigilanza possa essere più effettiva, occorre maggiore distanza tra vigilante e vigilato. Questa affermazione, sicuramente condivisibile, apre moltissime riflessioni e dibattiti sul tema dell'indipendenza<sup>421</sup>; esso rappresenta un aspetto cruciale tanto per l'effettività delle attività di controllo e vigilanza, quanto per l'operatività d'impresa.

Ritornando a discutere in merito all'efficienza operativa del sistema dei controlli interni, si richiamano numerosi studi<sup>422</sup> riguardanti i rischi di *overlapping* operativo. Leggendo con attenzione i compiti di ciascun organo aziendale demandato al controllo interno, ci si accorge delle evidenti duplicazioni e sovrapposizioni di attività che, oltre a generare inefficienze economiche, comportano problemi di efficacia operativa.

Innanzitutto si richiama la difficoltà nel definire:

- ✓ quali siano i compiti degli organi delegati, chiamati a curare l'adeguatezza degli assetti interni;

---

<sup>421</sup> Di cui si è già ampiamente discusso al paragrafo 2.4.

<sup>422</sup> Al riguardo si richiamano F. D'ANGELO, "Controlli interni, compliance e gestione del rischio: quis custodiet ipsos custodes?", G. GASPARRI, "I controlli interni nelle società quotate - Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti", P. MONTALENTI, "Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo".

- ✓ quali i compiti del consiglio nel suo *plenum*, chiamato a valutare l'operato dei delegati;
- ✓ quali i compiti del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili, chiamato a predisporre adeguate procedure amministrative e contabili idonee alla corretta definizione del bilancio d'esercizio.

Inoltre, risulta difficile definire quale sia la differenza, in merito all'adeguatezza dell'organizzazione aziendale, tra la valutazione del consiglio di amministrazione e l'attività di verifica dell'organo di controllo. Nonostante l'obiettivo sia per entrambi gli organi quello di vagliare l'adeguatezza dell'organizzazione interna societaria e, nonostante l'organo amministrativo sia chiamato ad attuare un controllo di merito al contrario del controllo di legittimità dell'organo di controllo, ci si chiede se differenze terminologiche implicino sul serio competenze funzionali diverse.

Un'altra differenza terminologica, comportante delle difficoltà di comprensione, riguarda la periodicità dei controlli effettuati dagli organi societari. Mentre l'organo amministrativo effettua delle attività di valutazione in modo saltuario (basti pensare alla periodicità di riunione di cui si è parlato sopra) e quindi attuando dei controlli certamente non pervasivi e completi; al contrario l'organo di controllo è chiamato ad attuare una vigilanza continua ed ininterrotta. Tuttavia l'organo di controllo, svolgendo una verifica sul corretto funzionamento degli assetti organizzativi, non attuerà una supervisione attiva, ma si limiterà a vigilare sull'efficacia e sull'efficienza delle strutture già predisposte dalla componente delegata del *plenum*.

Un altro aspetto discusso in dottrina riguarda i compiti concorrenti tra il comitato controllo e rischi ed il collegio sindacale<sup>423</sup>. Il comitato controllo e rischi è chiamato,

---

<sup>423</sup> Ovviamente questo aspetto riguarda solo le società che abbiano aderito al Codice di Autodisciplina, ma rappresenta comunque un valido spunto di riflessione.

sulla base del principio 7.C.2 del Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana, a supportare ed assistere il consiglio di amministrazione nelle sue decisioni relative il controllo e la gestione dei rischi aziendali. Ma, leggendo contemporaneamente il principio 7.C.2 e l'articolo 2403 c.c., ci si chiede chi, tra comitato interno e organo di controllo, sia competente in merito alla valutazione dell'adeguatezza del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi. Infatti, come già indicato durante lo studio fin qui condotto, sebbene l'art. 2403 c.c. non richiami esplicitamente il sistema dei controlli interni, nel momento in cui parla di verifica sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo lo ricomprende, in quanto segmento procedurale della struttura operativa.

I compiti di verifica del rispetto delle procedure amministrative e contabili, oggi affidati all'Organismo di Vigilanza ex D.lgs. 231, disegnano una situazione di inefficienza operativa perché concorrono sia con le funzioni svolte dagli organi sociali interni sia con le attività di verifica svolte dalla funzione di *internal audit*.

Alla fine di questo studio si capisce che, visti i continui interventi normativi sul tema dei controlli interni e viste tutte le misure adottate dalla regolamentazione per prevenire illeciti e frodi, ci si trova a dover analizzare aspetti caratterizzati da complessità e specificità operativa attraverso una difficile lettura di differenti testi normativi e disposizioni regolamentari.

Per poter studiare con semplicità e continuità un tema così delicato e complesso, occorrerebbe poter disporre di un testo unico le cui norme, anche se afferenti ad aspetti diversi della stessa fattispecie, fossero integrate e regolassero il tema in modo chiaro ed organico. In questo modo, essendovi meno incertezze, sarebbe più agevole delineare le funzioni di ogni attore del controllo. Di conseguenza si eviterebbe che un organo sociale, pensando che il compito sia di competenza di un altro organo societario, non adem-

pia alle sue funzioni di vigilanza o che, sebbene si accorga di un'incongruenza, aspetti sia qualcun altro a farsene carico.

Se ognuno sapesse cosa deve fare e sapesse che l'onere di adempiere a quella specifica attività è solo di sua competenza, ci sarebbe meno confusione in merito all'operatività di ciascuna figura societaria, rendendo più facile poter definire le responsabilità di ognuno; così, in caso di dissesto, si potrebbe facilmente ricondurre il danno al relativo colpevole.

Nonostante il sistema economico e la stessa dottrina giuridica abbiano percepito la necessità di controlli pervasivi e trasversali, non ci si può ritenere completamente soddisfatti in merito alle modalità di regolamentazione e normazione della materia. Pare che, vista la complessità del tema e viste le continue sollecitazioni esterne, si sia preferito lasciare alle singole società lo studio frammentario del tema e si sia preferito sperare sul buon senso di ogni attore coinvolto nelle attività di controllo. Ma, visto che l'uomo è facile nel porre in essere comportamenti opportunistici, non si può lasciare all'autonomia societaria un tema così delicato il cui inadempimento comporta gravi conseguenze economiche e sociali.

Con questo lavoro, in conclusione, ci si propone di sottolineare, ripercorrendo osservazioni già elaborate in dottrina, la necessità di un'opera di riordino della disciplina e di una sua strutturazione all'interno di corpi normativi unitari ed armonici.







## **BIBLIOGRAFIA**

ANACLERIO M., MIGLIETTA A., SERVATO F., *Il controllo interno può creare valore aggiunto?*, in *Amministrazione e Finanza*, 2013, n. 1, p. 45 ss.

ANNUNZIATA F., *La disciplina del mercato mobiliare*, Torino, Giappichelli, VII ed., 2014.

ANIA:

- ✓ *Costi e benefici della regolamentazione per il settore assicurativo italiano*, Assemblea ANIA del 1° Luglio 2014, in <http://www.ania.it>.
- ✓ *Solvency II: origine, struttura e sviluppo*, 2013, in <http://www.ania.it>.

ASSOCIAZIONE ITALIANA *INTERNAL AUDITORS E PRICEWATERHOUSECOOPERS*, *Il controllo interno per l'attendibilità del financial reporting*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, p. 6 ss.

BARBIERI P., *Arriva il Coso III: istruzioni per l'uso*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Internal Auditors*, n. 1, 2014, p. 32 ss.

BIANCO S., BRUNO F., PIANA P. (a cura di), *Codice etico della professione di Internal Auditor*, Associazione Italiana *Internal Auditors*, Milano, 2001, in <http://www.iiaweb.it>.

BLANDINI A., *La nomina dei componenti gli organi di controllo interno nelle società quotate*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 87 ss.

BLANDINI A., *I codici di comportamento*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 175 ss.

CAMERA DEI DEPUTATI, *La Direttiva Solvency II - aggiornamento a Ottobre 2013*, in <http://www.camera.it>.

CANNIZZARO G., *Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi (SCIIGR): gli impatti sul sistema di governance*, Associazione Italiana Internal Auditors, 2012, in <http://www.aitiaweb.it>.

CAPPIELLO A., *Regolamentazione e risk management nelle imprese assicurative – profili evolutivi*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*:

- ✓ *Internal Control - Integrated Framework*, 1992, in <http://www.coso.org/IC.htm>.
- ✓ *Internal Control over Financial Reporting - Guidance for Smaller Public Companies*, 2006, in <http://www.coso.org/IC.htm>.

COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Bologna, Il Mulino, V ed., 2012.

D'ANGELO F., *Controlli interni, compliance e gestione del rischio: quis custodiet ipsos custodes?*, in SIRI M., MARANO P. (a cura di), *La regolazione assicurativa. Dal codice ai provvedimenti di attuazione*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 345 ss.

DELLA VECCHIA R., SPEDICATI S., *Il sistema dei controlli interni nei gruppi bancari alla luce dell'aggiornamento delle "Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche"*, in *Banche e intermediari finanziari*, 2013, in <http://www.dirittobancario.it>.

FAGGION M., *Schema conclusivo sul Sistema di Controllo Interno*, 2011, in <http://ebookbrowse.net>.

FORNI S., *Assicurazioni e impresa. Manuale professionale di diritto delle assicurazioni private*, Milano, Giuffrè, 2009.

GASPARRI G., *I controlli interni nelle società quotate – Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, in *Quaderni Giuridici Consob*, n. 4, 2013.

LA MANNO F., *Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi nel nuovo Codice di Autodisciplina*, Roma, Borsa Italiana, 2012, in <http://www.aitiaweb.it>.

LISI P., *Ambiente aziendale e cultura del controllo - Analisi complessiva delle interrelazioni tra sistema di controllo interno aziendale, etica di impresa e corporate social responsibility*, in <http://www.aiaaaweb.it>.

LOPEZ L., *Il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 146 ss.

MARCHETTI P., *Riforma del collegio sindacale e ruolo dei revisori*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995, I, p. 101 ss.

MAZZEO R., MESIANO M.L., *Le modifiche alla disciplina della revisione contabile*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 110 ss.

MINTO A., *Nuove responsabilità amministrative nel governo dei rischi dell'impresa di assicurazione: brevi riflessioni a margine del recente aggiornamento della disciplina sul sistema dei controlli interni*, in *Impresa e società, assicurazioni, titoli di credito*, Atti del Convegno in ricordo di Giulio Partesotti, Venezia, 9-10 Maggio 2014, (in corso di pubblicazione).

MONTALENTI P., *Controlli interni, ruolo degli organi sociali, gestione del rischio nel settore assicurativo*, in LANDINI S. (a cura di), *L'evoluzione del diritto delle assicurazioni, continuità o rottura col passato?*, Firenze, 2013, p. 31 ss.

MONTALENTI P., *Il sistema dei controlli interni nel settore assicurativo*, in *Assicurazioni*, 2013, p. 193 ss.

MONTALENTI P., *Il sistema dei controlli nel settore assicurativo: profili generali*, in CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI TORINO (a cura di), *Il sistema dei controlli interni: assicurazioni e banche*, Torino, 2009, p. 5 ss.

MONTALENTI P., *Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2009, I, p. 643 ss.

MORVILLO M., *I conglomerati finanziari*, in AMOROSINO S., DESIDERIO L. (a cura di), *Il nuovo Codice delle Assicurazioni – Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 65 ss.

PAVAN G., *Outsourcing? Sì, ma con cautela*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Internal Auditors*, 2013, n. 2, p. 20 ss.

PORZIO C., PREVIATI D., COCOZZA R., MIANI S., PISANI R. (a cura di), *Economia delle imprese assicurative*, Milano, McGraw-Hill, 2011.

PROVASI R., NOBOLO A., *Corporate Governance; Il Sistema di Controllo Interno (SCI)*, Università degli Studi di Milano Bicocca, 2010, in <http://www.economia.unimib.it>.

ROSSETTI M., *Il diritto delle assicurazioni – Volume I*, Padova, CEDAM, 2011.

ROSSI S., *La nomina degli amministratori nelle società quotate*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario – Commento alla legge 28 Dicembre 2005, n. 262 e ai provvedimenti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 44 ss.

SANTI F., *Intermediazione e distribuzione dei prodotti assicurativi*, Milano, Giuffrè, 2009.

SANTOBONI F., *Manuale di gestione assicurativa. Profili economici, finanziari e di governance*, Padova, CEDAM, 2012.

TISCINI R., *Corporate Governance*, 2012, in <http://dirpriva.eco.uniroma1.it>.

VOLPE PUTZOLU G., *Impresa di assicurazione*, in *Diritto online*, 2012, in <http://www.treccani.it/>.