

Origini e sviluppo dell'internal auditing in Banca d'Italia: nuovi rischi e prospettive

Intervento di GianLuca Trequattrini
Revisore Generale

Seminario del Servizio Revisione interna
Centro convegni Carlo Azeglio Ciampi
Roma, 23 novembre 2022

1. Il Governatore Visco, nel presentare il primo volume della storia della Banca d'Italia curato dal compianto Gianni Toniolo, ha citato Carlo Cipolla il quale, alla domanda "a che serve studiare la storia?", rispondeva che "la storia ci dice chi siamo e perché siamo quel che siamo... permette di vedere nella loro corretta dimensione... problemi attuali con cui dobbiamo confrontarci".

In questa prospettiva, ripercorrere l'evoluzione della funzione di *internal auditing* non si risolve in uno sterile esercizio di stile, ma aiuta a inquadrare oggi il suo ruolo all'interno dell'organizzazione e a definire le modalità più idonee per assolvere efficacemente i suoi compiti.

Per rintracciare le origini della funzione dobbiamo andare a ritroso nel tempo, collegandoci a un passato lontanissimo in cui cominciò a porsi l'esigenza di un'attività che servisse a fare ordine nei conti e a comporre interessi. Per identificare questa attività noi usiamo un termine anglosassone, che però deriva da un verbo latino: *audire* significa ascoltare, ma anche prestare attenzione, comprendere.

Nell'impero romano gli *auditores* avevano il compito di verificare, nell'interesse della collettività, l'operato dei governatori delle province periferiche relativamente alla riscossione dei tributi: forse il primo caso di contrapposizione di parti i cui interessi si assumevano confliggenti.

Nel tardo Medioevo e all'inizio del Rinascimento le verifiche contabili erano praticate per monitorare l'uso delle risorse finanziarie della Chiesa, divenuta la prima potenza finanziaria europea. Nell'Abbazia di Cassino si rinvennero antichi documenti che attestano come il Capitolo Generale fosse solito inviare controllori a verificare i conti delle Abbazie di sua competenza, al fine di evitare che i singoli Abati ne compissero un utilizzo disordinato.

Ma fu la rivoluzione industriale a portare all'affermazione definitiva della proprietà collettiva e alla separazione di questa dal *management*, ponendo la necessità di figure di

controllori che facessero da *monitor* per i cd. comportamenti opportunistici. La nascita della moderna attività di *auditing* è correlata quindi con l'esigenza di ridurre i costi di agenzia, i costi cioè che i mandanti (che conferiscono il capitale) devono sostenere per evitare che i mandatari (che hanno in mano la gestione) operino per massimizzare la propria utilità a detrimento della proprietà. Cito al riguardo una frase di Michael Powell, professore alla London School of Economics, tratta dal suo volume del 1997 su "The Audit Society", che mi sembra esprimere bene la genesi dell'*auditing*: "*when the economic resources of one party are entrusted to another, human nature is assumed to be weak, untrustworthy and in need of some kind of check*".

Introducendo la figura dell'*auditor* si riduce sia l'asimmetria informativa fra proprietà e *management* sia la propensione di quest'ultimo a perseguire interessi utilitaristici (il cd. *moral hazard*), anche se non viene meno del tutto il rischio che gli interessi della prima non siano perseguiti nel modo ottimale, non potendosi escludere in linea teorica la possibilità che i due agenti colludano. La condizione perché la complicazione del rapporto di agenzia con l'intervento di una parte terza, rappresentata dagli *auditor*, non comprometta, ma anzi renda più efficiente il processo di composizione di interessi antagonisti è data dall'operare congiunto di indipendenza e obiettività di giudizio, requisiti sui quali si fonda ancora oggi l'autorevolezza degli *auditor*.

Perché questa attività si sviluppi all'interno delle organizzazioni come una funzione aziendale dobbiamo attendere la metà dell'Ottocento, anche se non vi è unanimità di vedute in campo accademico. La teoria più accreditata ne riconduce le origini al settore del trasporto ferroviario degli Stati Uniti: molti dei finanziamenti utilizzati per costruire i primi tratti ferroviari provenivano, infatti, da banche inglesi, che in quegli anni avevano cominciato ad aprire agenzie in America. Insieme con il capitale di finanziamento, le imprese statunitensi importarono la tradizione dell'*auditing* inglese e, dovendo compiere transazioni finanziarie tra luoghi molto distanti geograficamente, iniziarono a istituire forme di controllo interno, con la conseguente nascita delle prime attività di *internal auditing* e delle prime figure di *internal auditor*.

Non si può escludere che la natura di funzione interna dell'*auditing* – la cui ufficializzazione si fa risalire al 1941 con la fondazione in Florida dell'*Institute of Internal Auditors* – si sia affermata per consentire alle imprese di sostenere il confronto con i revisori esterni, affiancandosi alla loro attività e cercando di contenerne i costi. In una certa misura, la funzione di *internal auditing* è stata intesa dagli organi di governo aziendale come uno strumento di difesa nei confronti dell'operato dei revisori esterni, con inevitabili riflessi su finalità e contenuti operativi, che inizialmente consistevano in controlli di regolarità formale sulle rilevazioni contabili.

Nella tradizione italiana si rinvengono numerosi casi di ispettorato ben prima della nascita ufficiale dell'*internal auditing*, diffusi soprattutto nelle banche. L'attività dell'ispettorato era fatta da ispezioni e verifiche contabili finalizzate a prevenire e scoprire perdite di beni e denaro, da cui scaturivano conseguenze sanzionatorie e punitive; non mancavano tuttavia esempi di una più ampia accezione, secondo cui l'attività ispettiva si estendeva all'intera gestione aziendale non solo per finalità di riscontro e denuncia degli

errori, ma anche per l'espressione di giudizi e di valutazioni sulla gestione medesima e sull'organizzazione.

2. Il fatto che l'attività di *auditing* sia sopravvissuta nel tempo e si sia consolidata nelle due anime, esterna e interna, è sintomo della sua efficacia non solo come meccanismo di controllo, ma anche come punto di riferimento aziendale per il miglioramento continuo dell'organizzazione. Molta acqua è passata sotto i ponti da quando il suo intento precipuo era quello di prevenire le frodi e oggi la sua *mission* è pienamente integrata nelle strategie aziendali: non si tratta più di un'attività di raccolta di dati e di puntuale verifica spesso avvertita dalla compagine del personale come estranea e nemica, ma di un'attività, anche preventiva, di analisi trasversale dei processi e di valutazione dei rischi.

Il punto di svolta è dato dal *framework* della professione pubblicato dall'*Institute* nel 2017, che ha formulato per la prima volta la *mission* nei termini di "*proteggere e accrescere il valore dell'organizzazione, fornendo assurance obiettiva e risk based, consulenza e competenza*". L'*Institute* in tal modo ha investito l'*internal audit* di una grande responsabilità, orientando la sua attività alla protezione del valore aziendale, ma anche dell'opportunità di rafforzare il suo ruolo all'interno dei processi di governo aziendale. È sempre l'*Institute* a declinare la definizione dell'*internal auditing* come "*un'attività indipendente e obiettiva di assurance e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione*".

La qualificazione degli aggettivi riporta alla *raison d'être* dell'attività stessa. È chiaro che quando si parla di indipendenza si intende la terzietà dell'*internal auditing*, ma credo che ciò non comporti l'esclusione di qualsiasi forma di coinvolgimento con la gestione, né voglia significare una mera attività di contrapposizione o correzione rispetto alle altre strutture dell'organizzazione. Ritengo invece che il concetto vada interpretato nel senso che i revisori interni sono chiamati ad assumere un atteggiamento propositivo, seppur con una collocazione organizzativa che consenta di agire senza condizionamenti. L'indipendenza non può e non deve tradursi in isolamento.

L'obiettività fa riferimento a una *forma mentis* che poggia sui concetti di competenza professionale, autonomia valutativa e imparzialità; un atteggiamento che deve condurre il revisore a operare senza ricercare compromessi e senza timore del giudizio altrui.

È noto che l'*Institute* intende rivedere il *framework* che definisce gli standard internazionali della professione aggiungendo nel *mission statement* all'obiettivo di proteggere e aumentare il valore dell'organizzazione quello di rafforzarne la credibilità nei confronti degli *stakeholder*. Si tratta di un ulteriore punto di svolta nell'evoluzione dell'attività, poiché certifica un suo maggior impegno – con la responsabilità che vi si riconnette – nel sostenere la credibilità dell'organizzazione; in tal modo, l'importanza dell'*internal auditing* è destinata ancora a crescere, insieme con la sua integrazione nei processi decisionali e strategici.

3. Anche il nostro percorso riflette una lunga marcia verso un'effettiva integrazione nella realtà aziendale, nella ricerca di una sempre maggiore organicità al Vertice e alle altre funzioni dell'Istituto.

Già nel primo organigramma della neonata Banca d'Italia era presente un Ispettorato, a cui negli anni vennero affidati compiti anche eccentrici rispetto a quelli originari, riconducibili alle istanze di controllo delle Filiali e della delicata attività di emissione della moneta. Dobbiamo infatti considerare che all'alba della nostra storia le sedi territoriali godevano di ampia autonomia amministrativa e gestionale, eredità dell'assetto organizzativo della Banca Nazionale del Regno, che condizionò le formule di *governance* dei primi anni di vita della Banca; è quindi del tutto verosimile che la Direzione Generale avvertisse l'esigenza di tenere sotto controllo le Filiali, in coerenza con la tendenza alla centralizzazione del potere aziendale che avrebbe trovato consacrazione con la riforma organica dello statuto del 1928. D'altro canto, da irregolarità non intercettate nella stampa delle banconote erano derivate le vicende drammatiche che avevano condotto alla nascita dell'Istituto; è comprensibile che tale attività fosse destinataria fin dall'inizio di specifica attenzione e penetranti controlli.

A dimostrazione dell'importanza che il Vertice della Banca annetteva allora alla funzione ispettiva interna sta il fatto che quando nel 1918 Stringher decise di mettere ordine nella struttura organizzativa istituendo i Funzionari Generali, collocati al livello più alto dei collaboratori della Direzione Generale (l'organo progenitore dell'attuale Direttorio), insieme con quelle di avvocato generale, ragioniere generale e segretario generale, venne creata la posizione di ispettore generale. Qualche anno prima, nel 1907 come ricorda Toniolo nel libro che ho citato in premessa, lo stesso Stringher aveva fatto ascendere alla Direzione Generale come Vice Direttore Generale Efisio Piana, che era stato Capo dell'Ispettorato nella Banca Nazionale.

Nel primo dopoguerra troviamo l'Ispettorato Generale articolato in due uffici, dedicati all'amministrazione e al riscontro delle spese; perderà gradualmente questi compiti per acquisire nel 1970 quelli del Servizio Organizzazione, che era stato soppresso l'anno precedente. Nel 1976, con la denominazione di "controllo ispettivo interno" l'*internal auditing* diviene una delle 8 aree funzionali, insieme con quelle di banca centrale, vigilanza creditizia, ricerca economica, ricerca giuridica, organizzazione amministrativa, organizzazione tecnica e controllo contabile. Nel 2009 avviene il cambio di denominazione, con l'adozione di quella, più moderna ed evocativa, di "Revisione interna".

Fin qui la storia, seppur in estrema sintesi. Oggi possiamo dire che la funzione di *internal auditing* ha definitivamente portato a termine quella "lunga marcia" a cui mi riferivo prima e ha ormai relegato in soffitta i metodi e le procedure operative dell'antico Ispettorato. L'aver spostato nel corso del tempo il baricentro dell'azione dal mero riscontro della correttezza formale delle procedure all'analisi dei rischi e alla loro corretta gestione ha reso la funzione una delle colonne portanti del sistema dei controlli interni dell'Istituto.

Tutto ciò è motivo di soddisfazione, ma non deve trasformarsi in inutile autocompiacimento. Il difficile compito che ora attende la funzione è quello di conservare

e, se possibile, sviluppare ulteriormente l'attitudine a intercettare i rischi continuando a operare per promuovere all'interno dell'Istituto la diffusione di un approccio culturale che integri i controlli nei processi aziendali. A tal fine, occorre saper cogliere le nuove categorie di rischi che possono avere conseguenze pervasive sull'organizzazione, verificarne l'effettivo impatto sulle diverse attività e sui processi e avere un atteggiamento proattivo nell'identificazione degli strumenti atti a misurarli ed affrontarli.

4. *"Se non si può misurare qualcosa, non si può migliorarla"*: questo concetto, attribuito a Lord Kelvin, matematico, ingegnere e fisico britannico, inventore della scala di temperatura assoluta, si adatta bene al contesto attuale, in cui la tassonomia delle aree di rischio si è notevolmente ampliata, ma c'è ancora un deficit di conoscenza e di reattività dovuto probabilmente alla difficoltà delle organizzazioni a modificare i modelli di governo del rischio.

L'ultima edizione di *Risk in Focus*, il sondaggio condotto ogni anno dall'*European Confederation of Institutes of Internal Auditing*, ha individuato quali principali aree di rischio: incertezza macroeconomica e geopolitica; cambiamento climatico e sostenibilità ambientale; cultura organizzativa e gestione del capitale umano; rischio informatico e di gestione dei dati; digitalizzazione e intelligenza artificiale. Si tratta di rischi che non possono essere affrontati e misurati con gli abituali strumenti metodologici e richiedono un approccio più ampio e innovativo.

Fattori imprevedibili solo tre anni fa, come la pandemia e il conflitto in Europa, e altri di cui non era ancora possibile anticipare gli sviluppi, quali sostenibilità o minacce informatiche, hanno evidenziato un cambiamento strutturale nella natura dei rischi, che tendono a non avere più un perimetro circoscritto e a coinvolgere trasversalmente tutte le aree aziendali; applicare l'abituale approccio concentrandosi sui rischi di carattere operativo con un impatto potenziale relativamente contenuto sarebbe il segnale di una mancanza di visione e della difficoltà a relazionarsi con i rischi emergenti.

Abbiamo perciò provato a declinare le nuove categorie di rischi nel Piano di *audit* per il 2023 identificando quelli che, a nostro avviso, possono produrre un maggiore impatto sulla Banca. Il risultato è un ambizioso programma di interventi le cui direttrici sono la resilienza (intesa come la capacità di resistere e di reagire all'incertezza e alle avversità), la sostenibilità (ambientale, sociale e di *governance*) e l'innovazione tecnologica e organizzativa. Avvalendoci di questi *driver* pensiamo di aver dato una risposta adeguata ai rischi che sono destinati ad assorbire energie crescenti nel prossimo futuro, assicurando una copertura equilibrata di tutte le attività della Banca.

Personalmente sono convinto che se la nuova frontiera dell'*internal auditing* è quella di promuovere e sostenere la credibilità dell'organizzazione nei confronti degli *stakeholder*, la Revisione interna ha già compiuto passi importanti in questa direzione, almeno a giudicare dalla qualità dell'interazione con il Direttorio, il Consiglio superiore e le Strutture. Lo dimostra anche il fatto che sempre più frequentemente ci sono richiesti interventi consulenziali per prospettare soluzioni a problemi organizzativi e procedurali che condizionano la funzionalità dei processi operativi.

Per varcare questa nuova frontiera dovremmo esercitare con maggior consapevolezza la funzione di *advocacy* utilizzando le leve della comunicazione per rendere sempre più evidente l'attività che la Revisione svolge in rapporto alle aspettative da cui è circondata e per promuovere il riconoscimento di una consolidata centralità nel sistema dei controlli interni. Per far ciò, appropriandomi di uno slogan che ho trovato in un sito collegato all'*Institute of Internal Auditors*, "*actions speak louder than words*".

Che la Revisione interna sia indipendente, provvista di risorse adeguate e allineata alle strategie aziendali non è un dogma o un assioma non soggetto a discussione; per essere percepita in questi termini la funzione – che ha già marcato una netta discontinuità con i metodi del vecchio Ispettorato – deve essere in grado di dimostrarlo, dominando ex ante gli eventi anziché limitarsi a valutarli ex post. Occorre un altro "salto" evolutivo per giungere ad assolvere un ruolo determinante nell'architettura dei controlli.

Compiere questo "salto" richiede un cambiamento di stile, promuovendo la condivisione dei metodi e dei risultati, che in fondo è quello che si aspettano i nostri *stakeholder*. Uno stile che basa l'autorevolezza della funzione, oltre che sui tradizionali tratti di integrità, competenza, indipendenza e obiettività di giudizio, sullo sviluppo di una sensibilità per i temi della transizione digitale e della diversità e dell'inclusione, cruciali nella gestione del capitale umano.

* * *

L'*internal audit* in Banca ha compiuto negli anni una serie di trasformazioni che ne hanno profondamente mutato il collocamento organizzativo insieme con i metodi e le procedure operative. Ha intensificato l'attività di consulenza all'interno dell'Istituto, ha contribuito in modo determinante a diffondere una cultura dei rischi affinché siano gestiti in modo consapevole. Non è compito della funzione quello di modificare gli assetti strutturali o le procedure operative né tantomeno i modelli di governo dei rischi, compito che spetta agli organi di vertice e al *top management*; ma la funzione può e deve esprimere tutto il suo potenziale per rendere l'organizzazione sempre più rispondente alle aspettative dei nostri *stakeholder* e concorrere alla definizione di un effettivo sistema integrato di gestione dei rischi basato su una visione complessiva e sinergica di tutte le attività che la Banca svolge.

Si tratta di una missione non facile da portare a termine, che il Servizio deve affrontare con lo stesso spirito che il Manzoni attribuisce all'Innominato "*per cui la difficoltà dell'impresa era spesso uno stimolo a prenderle sopra di sé*" (cap. XIX).

