



Associazione Italiana Compliance

Spett.le
Autorità Nazionale Anticorruzione
Via M. Minghetti, 10

00187 ROMA

Roma, 15/04/2015

OGGETTO: Schema di delibera “Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privati controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”

Analisi e osservazioni alla pubblica consultazione avviata dalla Autorità Nazionale Anticorruzione

AICOM – Associazione Italiana Compliance ringrazia codesta Autorità di Vigilanza per l’opportunità concessale di poter partecipare alla consultazione relativa allo schema di delibera in oggetto e diretta a poter acquisire osservazioni e proposte da parte delle autonomie e di tutti gli altri soggetti interessati.

L’AICOM - Associazione Italiana Compliance è una associazione riconosciuta, costituita nel 2005, con il primario scopo di promuovere la cultura della conformità e del rispetto delle regole nell’ambito dell’industria (bancaria, assicurativa e degli altri settori) e della pubblica amministrazione. L’associazione non ha finalità di lucro, è composta da rappresentanti della funzione compliance, esponenti del mondo finanziario, industriale, accademico e primarie associazioni di categoria; l’associazione persegue le sue finalità tramite l’emanazione di principi, specifici approfondimenti tematici, pubblicazioni, convegni e seminari.

Le iniziative nel tempo hanno riguardato, tra le altre, le tematiche della trasparenza, dei servizi d’investimento e della tutela della clientela, dell’antiriciclaggio con contributi di importanti esponenti del mondo delle Autorità di vigilanza nazionali e internazionali (UE, Stati Uniti) di magistrati oltre che, naturalmente di esponenti delle funzioni di compliance.

Nell’ambito dell’area della pubblica amministrazione si segnalano in particolare i convegni “Conformità normativa e compliance: i contratti pubblici e la loro gestione” – Avvocatura dello Stato



Associazione Italiana Compliance

23 aprile 2009; il Convegno “La Compliance nella pubblica amministrazione” semplificazione, trasparenza e controlli, con successiva pubblicazione dei saggi nel maggio 2013 (editrice Edibank).¹

Con riferimento allo schema di delibera in consultazione la scrivente associazione concorda con la necessità di fornire delle linee guida relativamente ai contenuti essenziali dei modelli organizzativi da adottare ai fini della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le diverse tipologie di enti privati di controllo pubblico e partecipati.

E’ altrettanto di estrema importanza che l’ANAC abbia assunto la consapevolezza che la normativa sulla corruzione e sulla trasparenza, emanata con riferimento ai soggetti rientranti nella pubblica amministrazione, debba subire necessari adattamenti nei confronti dei soggetti privatistici (o la cui attività presenti caratteri diversi da quelli della PA) ai quali è stata estesa.²

L’ANAC, come risulta dallo schema di delibera, intende peraltro tener conto delle diverse implicazioni che derivano nei confronti dei “nuovi” destinatari della normativa anticorruzione e trasparenza (e per le amministrazioni di riferimento) anche in termini organizzativi.

Sul punto la scrivente associazione evidenzia che le necessarie implicazioni organizzative che scaturiscono dalla normativa, si inseriscono in un ampio e variegato arcipelago di norme e regole che impongono “figure” di controllo per le più diverse, per quanto importanti, aree tematiche.

L’ AICOM già nel 2007 aveva evidenziato 13 soggetti (organi, organismi, funzioni, strutture) di controllo nell’ambito delle società complesse, resi obbligatori da specifiche normative emanate dal 1991; questo elenco si è andato popolando di ulteriori soggetti di controllo negli anni successivi.³

E’ evidente quindi all’esterno dell’impresa una necessità di semplificazione e di coordinamento normativo e, al suo interno, la necessità di assicurare il coordinamento tra i diversi soggetti di controllo e un attento processo di integrazione tra le funzioni esistenti.

¹ Tra i relatori e autori dei saggi si segnalano: Mario Sarcinelli (Pres. D. Crediop); Giancarlo Coraggio (Pres. Consiglio di Stato); Luigi Giampaolino (Pres. AVCP); Claudio Clemente (Capo Ragioneria Banca Italia); Antonio Tallarida (V. Avv. Gen. Dello Stato); Giovanni Sabatini (D.G. ABI).

² Per i soggetti quotati o emittenti titoli quotati e per le loro controllate è altrettanto condivisibile la necessità di ulteriori approfondimenti, vista la peculiarità e le criticità anche normative che caratterizzano tali soggetti e implicazioni attinenti ad aspetti concorrenziali rispetto a società non soggette a tali obblighi.

³ 3° Convegno compliance “Strategie, governance, Compliance” - Roma 21 sett.2007. Tra i relatori: Daniel Gros (Director CEPS); Lamberto Cardia (Pres. Consob); Giovanni Carosio (V. Dir. Gen. Banca Italia); Giovanni Sabatini (Dir.te Gen. Sistema Bancario MEF).



Associazione Italiana Compliance

Una integrazione interna che necessita dell'adozione di metodi e di strumenti di valutazione coerenti, con la previsione di flussi informativi continuativi e con una chiara definizione di compiti e di responsabilità, idonei a prevenire conflitti d'interessi assicurando la separatezza tra funzioni operative e di controllo.

Tale integrazione può riguardare gli stessi soggetti di controllo che nel rispetto della prevenzione di conflitti d'interessi, possano sommare al proprio interno le competenze di più soggetti di controllo, potendo contare su risorse con le professionalità necessarie per l'esercizio delle responsabilità affidate.

E' un problema di efficienza e di efficacia dell'azione (oltre che di costi): una pluralità di figure rivenienti da diverse normative, funzionali a diverse finalità, rendono complicata la "governance" aziendale e difficilmente consentono di raggiungere gli obiettivi che le stesse normative si prefiggono.

Al riguardo si evidenzia l'importanza del principio della proporzionalità che in un variegato panorama di soggetti diversi per natura, dimensione e attività svolta, deve comunque essere tenuto ben presente in sede di linee guida.

E' da apprezzare l'impegno dell'ANAC di suggerire, nel rispetto dell'autonomia organizzativa dell'impresa, il possibile inserimento del Responsabile della Prevenzione del Pieno Anticorruzione (di norma dirigente della società) quale componente dell'OdV (Organismo di Vigilanza) ex D.lgs. 231/2001.

Al riguardo nel settore bancario le funzioni dell'OdV sono affidate di norma al collegio sindacale, consentendo comunque una motivata attribuzione ad un organismo ad hoc (Circ. 263/2006 15°agg.to); il collegio sindacale potrebbe quindi in tale settore essere integrato dal Responsabile anticorruzione.

Come da schema di delibera ANAC tale Responsabile dovrà avere funzioni e poteri congrui con piena autonomia ed effettività, dovendo rispondere in prima persona dell'omessa vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del Piano, nonché dell'omesso controllo in caso di sue ripetute violazioni.

Sul piano organizzativo appare difficile che il Responsabile possa svolgere da solo la sua attività e che, pertanto, debba necessariamente poter disporre di una struttura adeguata all'organizzazione e ai rischi che la stessa corre, tenuto conto dell'attività svolta e del contesto in cui opera.

Alla congruità della struttura che dovrà poter far riferimento a figure competenti nelle diverse fasi nel quale si articola il processo di conformità (compliance) alla normativa in materia, deve corrispondere un adeguato status, con risorse economiche (budget) oltre che di persone.



Associazione Italiana Compliance

L'esperienza sul campo mostra che ricorrere esclusivamente ad altre funzioni e strutture della società/ente, dove le risorse umane rispondono ai rispettivi responsabili gerarchici, può comportare che esse assolvano prioritariamente le attività della struttura di appartenenza.

E' comunque necessario ad avviso della scrivente associazione che la persona prescelta abbia non solo l'autorevolezza ma soprattutto uno "skill" professionale e di competenze acquisite congruo per il ruolo da assumere, affinché la sua presenza sia effettiva e non meramente formale o burocratica.

Diviene estremamente importante, come AICOM ha già rappresentato in diversi suoi interventi, evitare conflitti di interesse che potrebbero insorgere nella definizione, ma ancor più nella realizzazione, di *action plan* conseguenti all'esecuzione dei *compliance program* (*piano anticorruzione*).

A titolo esemplificativo, l'eventuale sovrapposizione con il responsabile della Funzione Legale, responsabile di regola dell'attività contrattuale e della gestione del contenzioso, comporterebbe inevitabilmente il rischio che possa prevalere la gestione dell'interesse "commerciale" della società/ente.

Diviene importante, sempre ad avviso di AICOM, che questo ruolo sia ricondotto a funzioni di controllo interne all'ente che per la loro necessaria autonomia e indipendenza possono evitare ex ante conflitti d'interessi e svolgere concretamente il necessario ruolo di prevenzione.

In tale direzione sarebbe inoltre estremamente importante e da evidenziare anche in sede di linee guida il necessario "commitment" da parte del vertice dell'ente (CDA, Direttore Generale, Comitati di direzione, ecc.).

Sono i vertici della società o ente i primi responsabili degli obblighi normativi in materia e questo imprescindibile concetto, in ambito di conformità alle norme, si sostanzia nella seguente sintetica ma chiara definizione: "*Compliance starts at the top*".

Anche l'indipendenza deve essere effettiva e in tal senso si ritiene necessaria: una corretta collocazione organizzativa del responsabile (es. espressione del vertice o in staff al vertice); un adeguato posizionamento nel sistema di governance (es: partecipazione a organismi e comitati interni); idoneità dei meccanismi operativi e della microstruttura (dimensione dell'unità di riferimento e articolazione interna dei compiti).

E' altresì necessario un dialogo costante e costruttivo con le altre funzioni della società/ente per favorire il diffondersi della cultura della conformità alle norme e dell'etica che può creare opportunità di innovazione; il confronto tra ottiche differenti facilita l'adozione di soluzioni che facilitano l'operatività accrescendo l'efficacia e l'efficienza nel rispetto delle regole.



Associazione Italiana Compliance

In tale ambito può divenire importante la presenza di una funzione di compliance, oggi obbligatoria per le imprese bancarie assicurative e finanziarie sulla base delle regolamentazioni delle rispettive Autorità di controllo, ma sempre più presente nelle imprese complesse per dimensione e attività.⁴

La funzione ha il compito di prevenire, sulle linee tracciate in materia dal Comitato di Basilea nel 2014, il rischio di non conformità alle norme, ossia il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti, danni reputazionali in conseguenza di violazione di norme imperative (leggi, regolamenti, ecc.) ovvero di autoregolamentazione (statuti, codici di autodisciplina e di condotta).

La funzione di compliance in sostanza mira a evitare le irregolarità all'interno di una struttura, in particolare, attraverso il contributo alla progettazione, predisposizione e verifica di adeguate procedure interne e presidi organizzativi.

Come è stato correttamente rilevato, attraverso la funzione di conformità (compliance), l'attenzione dell'attività di controllo tende a spostarsi dalle verifiche preventive o successive sui singoli atti ad una azione di monitoraggio dei processi al fine di assicurare il rispetto delle regole esterne e interne.

La compliance in concreto, dotata di risorse umane autorevoli e professionalmente preparate assegnate dal vertice, contribuisce a indirizzare e favorire i comportamenti delle risorse umane nell'organizzazione per renderli coerenti con l'obiettivo di assicurare l'osservanza delle regole.

La compliance tende a uniformare i processi che assistono specifiche categorie di attività a rischio, avendo di mira la loro standardizzazione al fine di favorire e facilitare il rispetto delle regole da parte degli operatori, che potranno disporre di procedure guidate per l'esecuzione di tali attività e facilitando il loro controllo.

In tale contesto diviene prioritario definire le modalità di integrazione del sistema dei controlli interni dell'ente e i relativi strumenti. Questi devono consentire di conseguire una gestione integrata del processo di valutazione dei rischi, di individuare le eventuali carenze e le successive azioni.

Ciò al fine non solo di contenere i costi, ma di migliorare la comunicazione tra le diverse Funzioni di Controllo (di secondo e terzo livello) e di raggiungere un grado di efficacia per l'intero Sistema dei Controlli, più elevato e agevole da monitorare.

⁴ Ad esempio le recenti regolamentazioni dell'AGCM in materia di sanzioni (Linee Guida ottobre 2014) prevedono il ricorso a processi di compliance; nell'attribuzione del "rating" di legalità (DL 1/2012, convertito nella L. 62/2012; delibera AGCM 24075/2012) è previsto quale elemento valutativo la presenza di processi di compliance.



Associazione Italiana Compliance

Le disposizioni della Autorità prevedono specifiche responsabilità in termini di tempistica, contenuti minimi e modalità di reporting verso gli Organi di governo, nonché verso la stessa Autorità, sulla adeguatezza della gestione del rischio di non conformità attuata e sulle attività svolte.

Importante al riguardo è anche l'obbligo di definire i necessari flussi informativi sia all'interno, orizzontali e verticali, sia verso l'esterno; ciò sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e della autonomia organizzativa.

E' stata inoltre rilevata l'esigenza di un Sistema integrato dei Controlli interni, di primo, secondo e terzo livello, a supporto delle diverse funzioni di controllo; tale sistema deve essere basato su un modello organizzativo coerente, con una visione unitaria della società, con stesse metriche, terminologie e metodologie, e con una base dati unica.

Un Sistema di gestione dei Controlli deve essere supportato efficacemente da un adeguato sistema informatico.

Quanto sopra detto con riferimento alla compliance evidenzia lo stretto legame intercorrente tra il Responsabile del Piano e il Responsabile della funzione di Conformità (Compliance Officer); stretto legame che potrà manifestarsi con la coincidenza tra le due figure. Entrambi oltre che autorevoli, devono essere autonomi e indipendenti, rispondere direttamente al vertice aziendale e, in particolare nelle realtà di dimensioni medie e grandi, essere espressione della stessa struttura organizzativa (di regola dirigenti).

L'esperienza maturata in ambito finanziario, molto regolamentato, può essere di grande ausilio anche alle società e agli enti cui sono rivolte le presenti Linee guida; al riguardo AICOM è disponibile a dare un apporto, organizzativo, concreto e specialistico per agevolare il processo di cambiamento delle società ed enti e l'attività complessa dei Responsabili che vi operano.

* * *

L'AICOM ringrazia dell'attenzione che codesta Autorità potrà prestare alle osservazioni esposte e si dichiara sin da ora disponibile ad assicurare il suo contributo e il suo supporto nell'approfondimento e nel concreto sviluppo applicativo delle linee guida.