



**ROBERTA PROVASI**

# **LE DINAMICHE EVOLUTIVE DEL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO**

**Dalle origini al Framework CoSO ERM 2017**



**G. Giappichelli Editore**

LE DINAMICHE EVOLUTIVE  
DEL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO  
Dalle origini al Framework CoSO ERM 2017



ROBERTA PROVASI

# LE DINAMICHE EVOLUTIVE DEL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO

Dalle origini al Framework CoSO ERM 2017



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3335-8

*La presente monografia è stata pubblicata in seguito a processo di doppio referaggio da parte di esperti anonimi.*

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# Indice

---

## **Introduzione [IX]**

### **Capitolo Primo**

#### **L'origine dei controlli aziendali [1]**

- 1.1. Introduzione [1]
- 1.2. L'origine dei controlli nell'era antica [2]
- 1.3. Le attività dei controlli nell'era moderna [7]
- 1.4. Le attività dei controlli nell'era contemporanea [12]
- 1.5. L'evoluzione delle attività di controllo in Italia tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI secolo [15]
- 1.6. L'istituzionalizzazione dei controlli contabili [19]

### **Capitolo Secondo**

#### **L'evoluzione dei controlli aziendali nella prima metà del XX secolo [23]**

- 2.1. Gli sviluppi durante gli anni '30 [23]
- 2.2. Il contributo dell'Internal Institute Auditors (IIA) per lo sviluppo del controllo interno [27]
- 2.3. Il controllo interno durante gli anni '70: il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) del 1977 [32]
- 2.4. Gli anni 80': dal controllo interno al sistema di controllo interno [35]
- 2.5. Il contesto Europeo e Italiano [36]
- 2.6. L'evoluzione delle attività del controllo aziendale negli studi aziendali: dal controllo contabile al controllo di gestione [42]

### **Capitolo Terzo**

#### **I Framework di Best Practices degli anni 90 [49]**

- 3.1. L'introduzione del CoSO Report: il primo Framework del 1992 [49]
- 3.2. I cambiamenti e le novità introdotte dal Sarbanes-Oxley Act (SOX) [56]
- 3.3. L'evoluzione del CoSO Report: l'Enterprise Risk Management (ERM) CoSO 2004 [61]
- 3.4. La crisi finanziaria e i nuovi standard per il controllo [65]

## **Capitolo Quarto**

### **Il CoSO Report 2013 [69]**

- 4.1. Le motivazioni che hanno determinato l'aggiornamento del Framework del 1992 [69]
- 4.2. La struttura del CoSO Cube 2013 [72]
- 4.3. L'introduzione dei 17 principi [74]
- 4.4. Sintesi delle principali innovazioni e benefici apportati dal CoSO Report 2013 [80]
- 4.5. La transizione dal Framework 1992 al Framework 2013 [83]

## **Capitolo Quinto**

### **Il recepimento del sistema di controllo interno nell'ordinamento italiano [85]**

- 5.1. Il dibattito sulla Corporate Governance [85]
- 5.2. Il Decreto Legislativo n. 58/1998: Testo Unico sulla Finanza (TUF) [88]
- 5.3. Il Codice di Autodisciplina [93]
- 5.4. Il decreto Legislativo n. 231/2001 [102]
- 5.5. Il Sistema di Controllo Interno ai sensi della Riforma del Diritto Societario del 2003 [106]
- 5.6. La Legge n. 262/2005: disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari [113]
- 5.7. Le novità introdotte in materia di controlli dal D.Lgs. n. 39/2010 e successivi aggiornamenti apportati dal D.Lgs. n. 135/2016 [115]
- 5.8. Le novità introdotte in materia di controlli dal Codice della Crisi d'impresa e dell'Insolvenza (D.Lgs. 14/2019) [117]

## **Capitolo Sesto**

### **Il CoSO ERM 2017-Integrating with Strategy and Performance [123]**

- 6.1. Introduzione [123]
- 6.2. I principi statuiti dal CoSO ERM 2017 [126]
- 6.3. L'evoluzione della gestione dei rischi: tendenze future dell'ERM e gestione dell'ESG Risks [129]
- 6.4. Il ruolo del Board of Directors secondo il CoSO ERM 2017 [137]
- 6.5. L'evoluzione dell'ambiente di controllo nella prospettiva della sostenibilità [138]

## **Capitolo Settimo**

### **Gli attuali sistemi di controllo sulla governance [147]**

- 7.1. I principi dell'OCSE [145]
- 7.2. Lo standard ISO 31000 e ISO 31000:2018 [151]

7.3. L'architettura dei controlli interni [154]

7.4. Il modello delle tre linee di difesa (Three lines of defence, 3LoD) [159]

**Conclusioni** [167]

**Bibliografia** [171]



# Introduzione

---

Il tema dei controlli interni in questi ultimi anni ha acquisito importanza rilevante per le aziende di qualsiasi tipologia. Con questo lavoro ci si è posti l'obiettivo di fornire una conoscenza di come, nel tempo, siamo arrivati agli attuali framework di riferimento per il sistema di controllo interno.

L'analisi è stata effettuata da un duplice punto di vista ossia recependo i più importanti contributi scientifici ravvisabili in dottrina e analizzando il contesto storico di riferimento per comprendere le variabili sociali-culturali e soprattutto le normative che hanno significativamente impattato sull'evoluzione dei controlli interni. A tal fine, la finalità oltre a quella di contribuire alla dottrina di riferimento, anche di fornire un utile riferimento teorico e bibliografico per i lettori nonché un supporto alla comprensione degli strumenti necessari nel porre in pratica l'implementazione di un efficace ed efficiente sistema di controllo interno per le esperienze successive al percorso universitario.

Questo doppio approccio ha il fine ultimo di innestare l'interesse per questa tematica di estrema rilevanza ed attualità per le imprese e per gli organi competenti in materia di controllo, consapevoli del ruolo che svolge il controllo interno nei sistemi economici sempre più instabili ed incerti.

Il volume si articola in sette capitoli.

Il primo capitolo vuole segnare il punto iniziale del percorso evolutivo che ci porta ai giorni nostri. Sintetizza la fase embrionale del tema dei controlli, suddividendo l'evoluzione in tre tappe fondamentali: la nascita dell'antenato del tema dei controlli interni in età antica, lo sviluppo dei controlli nell'era moderna grazie alla costituzione dei Collegi, Istituti ed Ordini fino alla nascita dei controlli in età contemporanea, per come vengono intesi oggi. Inoltre, un breve *excursus* relativo all'Italia del XX e XXI secolo è proposto per segnalare l'introduzione di organi oggi centrali nel processo di internal auditing, uno su tutti: il Collegio Sindacale.

L'enucleazione evolutiva si ferma, per ciò che concerne il primo capitolo, al XX secolo in quanto alla fine della metà del '900 verranno poste le basi per il Report emanato nel 1992, ovvero le fondamenta della disciplina oggetto di questo approfondimento. Infatti, le tappe successive al 1930 sono oggetto del secondo e terzo capitolo.

Il secondo capitolo esamina l'eterno contrasto tra controlli esterni ed inter-

ni, ovvero tra revisione e internal audit. Ci si concentra nella fase immediatamente precedente all'emanazione del CoSO. Questo filone si può intendere originato con il crollo di Wall Street del 1929. Infatti, è possibile notare come ogni aggiornamento dei Report e principi alla base dell'Internal Audit sia strettamente correlato, se non diretta reazione, di una crisi finanziaria che dimostra delle carenze nella struttura dei controlli. La crisi del '29, per quanto pervasiva nel tessuto economico-sociale, instaurò la necessità nelle istituzioni vigilanti e nei legislatori di valutare le cause e costruire delle barriere deterrenti alla ripresentazione di fenomeni distruttivi. Come prima normativa di interesse troviamo il *Securities Exchange Act* del 1934. Per rafforzare la disciplina neonata furono istituite delle commissioni, tra cui il Committee on Auditing Procedures che, emanando degli *Statement on Auditing Procedures*, si occupa di tradurre gli elementi teorizzati in pratica. Questo processo viene sempre più rafforzato anche grazie alla nascita di associazioni, tra cui una delle più importanti: l'*Internal Institute Auditors* (IIA). Infine, altra normativa fondamentale è il *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) del 1977 che, in risposta allo scandalo Watergate, si propone di combattere la piaga della corruzione, anche di pubblici ufficiali esteri. Un cenno viene fatto anche in relazione alla suddivisione dei controlli svolti internamente alla società: controllo di gestione vs internal audit.

Il proposito di studio ed analisi nato dalla crisi del '29 culminò, in America, con la fondazione della *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (noto con l'acronimo di CoSO). Questa commissione, studiando i comportamenti fraudolenti perpetrati fino agli anni '90, ha prodotto il Report denominato *CoSO Internal Control – Integrated Framework*. Questo Report, pietra miliare per l'internal audit, è l'argomento del capitolo terzo.

Vivisezionando il CoSO IC-IF si può notare la precisa definizione delle componenti di efficace ed efficiente Sistema di Controllo Interno (SCI): Ambiente di Controllo, Valutazione dei Rischi, Attività di Controllo, Sistema di Informazione e Comunicazione e Monitoraggio; gli obiettivi: Operations, Reporting e Compliance e, infine, gli ambiti applicativi. La struttura cubica è una novità dirompente: sostituisce quella piramidale conferendo una natura pervasiva al controllo interno.

Altra normativa di riferimento è la SOX: *Sarbanes-Oxley Act*. Questa, tra le altre cose, ebbe il merito di riconoscere, diffondere ed affermare il CoSO Report come corpo di principi internazionalmente riconosciuto. Negli anni, sempre alla rincorsa degli scandali finanziari, il CoSO Report venne aggiornato nel 2004, acquisendo l'appellativo di ERM (*Enterprise Risk Management*) con un maggior focus sulla analisi e gestione del rischio. Inoltre, vengono emanati 13 principi, che suddivisi per componente, esplicitano le caratteristiche necessarie che le diverse componenti devono avere per poter considerare il SCI efficace ed efficiente.

Nel quarto capitolo si commenta il CoSO Report 2013. Al completamento di un progetto di aggiornamento avviato alla fine del 2010, *la Treadway Commission*, nel maggio 2013, pubblica la versione aggiornata del CoSO IC-IF. La necessità di una rivisitazione dell'originario framework, risalente al 1992, era dovuta ai molteplici cambiamenti significativi verificatisi nel ventennio successivo, tra i quali:

- la globalizzazione delle imprese, con la loro espansione nei mercati internazionali;

- l'avvento di nuove tecnologie, quali il web, il cloud computing e gli strumenti di analisi dei big data che permettono l'automazione e standardizzazione dei processi aziendali;

- l'evoluzione della legislazione che, a seguito della crisi del 2007 e al fine di promuovere una adeguata protezione degli investitori, ha via via imposto alle aziende una maggiore trasparenza;

- le esigenze espresse dagli stakeholders per l'implementazione di sistemi di controllo interno più efficaci.

La novità più significativa del nuovo framework è l'esplicitazione di 17 principi, che rappresentano i concetti fondamentali per il corretto funzionamento del SCI, con il fine di supportare il management nella comprensione efficace dell'essenza stessa del controllo interno e che articolano le 5 componenti del sistema: control environment, risk assessment, control activities, information & communication e monitoring activities. Gli aspetti innovativi del controllo introdotti dal nuovo framework riguardano:

1. l'importanza di garantire l'utilizzo e la corretta diffusione di "informazioni di qualità";

2. la necessità di prestare attenzione alle nuove tecnologie e adeguare prontamente i relativi processi di controllo;

3. la crescente richiesta di attenzione per i rischi legati alle frodi;

4. l'importanza della periodica rivisitazione del SCI, al fine di recepire eventuali cambiamenti che impattano sull'azienda e che rendono necessario un adeguamento del sistema.

Nel quinto capitolo viene esaminata l'evoluzione in Italia della legislazione e della normativa sui controlli, significativamente influenzata dal CoSO Report 1992, divenuto una best practices internazionale. Nel 1998, con l'emanazione del TUF – Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (D.Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, noto anche come "Legge Draghi") si intende disciplinare gli intermediari finanziari, i mercati, gli strumenti finanziari nonché gli emittenti di strumenti finanziari, con il principale obiettivo di tutelare gli investitori, migliorando il sistema informativo finanziario.

Per la prima volta viene introdotto nell'ordinamento italiano l'espressione *si-*

*stema di controllo interno*, seppur limitata alle società quotate, attribuendo al Collegio Sindacale, collocato al centro del sistema dei controlli endosocietari, un ruolo di primaria importanza.

Le tesi maggioritarie concordano nel riconoscere al TUF di aver fornito un contributo alla razionalizzazione dell'articolazione organizzativa dei controlli, prevedendo che:

- alle società di revisione è attribuita l'esclusiva nell'ambito del “controllo sulla contabilità, sui bilanci e dei pareri di congruità nelle operazioni straordinarie”;
- il Collegio Sindacale, quale organo di supervisione e di indirizzo della gestione aziendale, si occupa del controllo sull'amministrazione ed è considerato il fulcro del Sistema di Controllo Interno.

Dopo meno di due anni dall'emanazione del TUF, nell'ottobre 1999, il Comitato per la Corporate Governance delle Società Quotate pubblica il primo Codice di Autodisciplina, noto anche come “Codice Preda”, con l'intento di offrire alle imprese italiane quotate *uno strumento capace di rendere ancora più conveniente il loro accesso al mercato dei capitali e un modello di organizzazione societaria adeguato a gestire il corretto controllo dei rischi d'impresa e i potenziali conflitti di interesse*. Con tale iniziativa l'Italia si allinea ai diversi paesi che dalla seconda metà degli anni '90 hanno sentito l'esigenza di predisporre dei Codici di Comportamento con norme idonee a regolamentare i modelli di governance aziendale, a sottolineare l'importanza di un adeguato sistema di controllo interno e di gestione dei rischi e l'esigenza di fornire informazioni trasparenti, di tutelare gli interessi degli azionisti e di definire la struttura e le responsabilità degli organi gestori.

Il quinto capitolo si chiude con la presentazione di un'ulteriore importante fonte normativa in materia di controlli, il D.Lgs. n. 231/2001, riguardante la “*Disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni prive di responsabilità giuridica a norma dell'art. 11 delle Legge 29 settembre 2000, n. 300*”, provvedimento che dà attuazione alle indicazioni della *convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali nelle operazioni economiche internazionali*. Il Decreto n. 231/2001 ha rinnovato profondamente il nostro sistema penale in quanto ha introdotto “un regime di autonomia responsabilità amministrativa” in capo a soggetti di diversa natura, nel caso in cui vengano integrati i reati previsti dal Decreto, nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

In merito all'evoluzione dei sistemi di controllo interno, il Decreto in parola prevede un'esimente in forza della quale la responsabilità non è attribuibile all'azienda nel caso in cui questa sia dotata di i) un “modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi e

l'abbia concretamente realizzato"; e ii) di un organo interno che si occupi di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento, avendo autonomi poteri di iniziativa e di controllo, ossia dell'Organismo di Vigilanza.

Nel sesto capitolo è presentato l'aggiornamento dell'ERM framework, pubblicato dalla *Treadway Commission* nel 2017, con il nuovo titolo di *CoSO Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*, documento che intende adeguarsi all'evoluzione dell'ERM e alle esigenze sempre più avvertite dalle aziende di migliorare il proprio approccio alla gestione del rischio per rispondere adeguatamente alle richieste degli stakeholders. Il nuovo Report si affianca, senza sostituirlo, all'*Internal Control – Integrated Framework* del 2013; quest'ultimo e l'ERM hanno infatti focus diversi e coesistono entrambi. L'IC-IF rimane quindi il riferimento internazionale per la progettazione, implementazione, gestione e valutazione del sistema di controllo interno. Rispetto al CoSO 2013, il CoSO 2017 presenta diversi aspetti differenziali, tra i quali: l'ampliamento da 13 a 20 dei principi; una visione più approfondita del contributo dell'ERM nei processi di definizione e attuazione della strategia; la presentazione di nuove modalità di analisi e individuazione del rischio, che offrono la possibilità di identificare nuove opportunità da sfruttare; l'incremento dell'attività di reporting con lo scopo di raggiungere le aspettative degli stakeholder, anche con riguardo alla trasparenza.

Al fine di comprendere l'evoluzione della percezione dei rischi da parte delle imprese viene presentato il *Global Risks Report*, pubblicato annualmente dal *World Economic Forum*. Dal confronto dell'edizione 2019 con quelle del 2009 e del 2014 si constata le variazioni dei pesi che le macrocategorie dei rischi considerati (*Economic, Environmental, Geopolitical, Societal e Technological*) hanno registrato nel decennio: mentre nel 2010 i rischi prevalenti rientravano nella macrocategoria *Economic*, dal 2014 al 2019 si rileva una sempre più rilevante frequenza di rischi ambientali e sociali.

Nel settimo capitolo vengono esaminati alcuni standard e linee guida sulla corporate governance di respiro internazionale che contengono indicazioni anche per la configurazione del sistema di controllo interno. I G20/OECD Principles of Corporate Governance si propongono di assistere i legislatori nel perfezionamento degli assetti legali, regolamentari e istituzionali della corporate governance, al fine di favorire l'efficienza economica, lo sviluppo sostenibile e la stabilità finanziaria. Pubblicati una prima volta nel 1999, i Principi si sono da allora affermati come uno standard di riferimento internazionale, soprattutto per le società quotate. In merito al sistema di controllo interno, i Principi – nella loro versione più recente, approvata dal Consiglio dell'OCSE e dal vertice dei leader del G20 nel 2015 – si focalizzano in particolare sulla composizione, responsabilità e funzioni del consiglio di amministrazione e sull'informativa per

gli stakeholder. Sul primo punto, viene sottolineato come il CdA, al quale è attribuita in primis la funzione di controllo, debba assumere consapevolmente la responsabilità di “supervisionare” in particolare le attività del management, l’integrità della rendicontazione finanziaria e non finanziaria, l’uso dei beni aziendali e prevenire transazioni illecite con parti correlate, mantenendo alle sue dirette dipendenze la funzione di internal auditing. Sul secondo punto, è enfatizzata l’importanza della diffusione di una informazione aziendale tempestiva e corretta che copra tutti i temi significativi per l’impresa, ivi inclusi la situazione finanziaria, le performance, la struttura proprietaria e l’assetto del governo societario. Per la realizzazione di un tale informativa è necessario che le imprese definiscano un sistema di controllo interno idoneo di supporto, in grado di assicurare la tempestività e l’accuratezza dei dati.

Un altro standard internazionale esaminato è norma *ISO 31000 Risk Management – Principles and Guidelines*, pubblicata per la prima volta nel 2009, a seguito dell’introduzione del CoSO ERM 2004, e poi aggiornata nel 2018, dopo la pubblicazione del CoSO Report 2017, con lo scopo di fornire linee guida generali per la gestione del rischio, tali da poter essere utilizzate da qualsiasi organizzazione pubblica o privata, in qualsiasi settore di attività e applicabile a qualsiasi tipo di rischio. La norma viene confrontata con il CoSO Report 2017 per individuarne le affinità e i tratti differenziali.

Tornando all’ordinamento italiano, nel quale il sistema di controllo interno non trova una chiara definizione legislativa, viene presentata l’architettura dei controlli interni delineata dal Codice di Autodisciplina promosso dal Comitato per la Corporate Governance delle Società Quotate e per i vari attori del sistema di controllo (Consiglio di Amministrazione, Comitato Controllo Rischi, amministratore incaricato del Sistema Controllo Interno Gestione Rischi, Internal Audit, Collegio Sindacale e Organismo di Vigilanza) vengono presentati i requisiti professionali e personali, la composizione e le funzioni.

L’ultimo argomento affrontato dalla monografia è il *Modello delle Tre Linee di Difesa*, elaborato dalla *European Confederation of Institutes of Internal Auditing* e dalla Federazione Europea delle Associazioni di Risk Manager nel 2010 e aggiornato più volte, ultimamente nel 2018. Secondo tale modello, il primo livello di difesa è formato dal management e dal personale operativo, a cui spetta il compito di gestire i rischi nell’operatività quotidiana anche attraverso la realizzazione di presidi di controllo. La seconda linea di controllo è rappresentata dalle funzioni, principalmente di risk management e di compliance, che monitorano l’efficacia della prima linea e la aiutano a costruire un efficace sistema di controlli di natura operativa. La terza linea di difesa, costituita dalla funzione Internal Audit, ha il compito di fornire al consiglio di amministrazione un’assurance complessiva sulla solidità e l’efficacia del sistema di governance, gestione dei rischi e controlli interni con un grado di obiettività e indipendenza

che le prime due linee, attivamente coinvolte nel disegno e nell'esecuzione dei controlli, non sono in grado di fornire.

In chiusura del capitolo viene presentato un Modello delle Tre Linee di Difesa applicato ad una società di diritto italiano provvista di un adeguato sistema di governance integrato.

Per lo sviluppo di tale ricerca, che è stata svolta seguendo l'approccio storiografico per cogliere l'evoluzione dei sistemi di controllo aziendali, si è dovuto ricorrere in modo consistente alla letteratura straniera in particolare per l'analisi delle tendenze evolutive in atto negli ultimi anni. Il tema dei controlli aziendali nell'ultimo ventennio è stato oggetto di molte attenzioni da parte dei molti che con vari ruoli partecipano alla vita dell'azienda. Un dibattito destinato a rinnovarsi continuamente perché da un lato continuerà il processo di cambiamento delle modalità organizzative e di svolgimento dell'attività economica e dall'altro la crescente stratificazione del quadro normativo di riferimento richiederà conoscenze e competenze per poterle recepire. La complessità del tema trattato è tale da non potersi considerare l'analisi svolta completata e pertanto ringrazio fin d'ora quanti, colleghi, cultori della materia e studenti vorranno proporre suggerimenti, integrazioni e rettifiche a queste mie pagine.



# L'origine dei controlli aziendali

## 1.1. Introduzione

---

Per meglio comprendere l'origine del sistema di controllo interno (SCI) è necessario ripercorrere per il tramite dell'indagine storica i principali cambiamenti che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'attività dei controlli. Gli studiosi di Auditing (intesa come sola attività di controllo contabile) concordano nell'individuare le radici del suddetto processo, per lo più svolto dalle amministrazioni pubbliche, già nell'antichità. Le ricerche attestano come ogni evoluzione dei sistemi di rilevazione contabile comporti un miglioramento dei sistemi di controllo contabile. In particolare, l'esigenza di adeguati controlli contabili si è per lo più manifestata con la costituzione di Collegi, degli Istituti, degli Ordini che hanno meglio definito le caratteristiche e le funzioni del sindaco controllore contabile, il quale opera per la tutela degli interessi sia pubblici che privati.

L'*excursus* storico proposto, senza avere le pretese di un'analisi particolareggiata, si propone di far emergere i fattori ambientali-culturali che per lo più hanno impattato in misura rilevante sullo sviluppo delle attività di auditing. A tal fine, l'analisi del percorso evolutivo oggetto d'indagine è stata suddivisa in tre periodi storici significativi di riferimento<sup>1</sup>:

- a) dall'era antica fino al periodo medioevo;
- b) l'età moderna;
- c) l'età contemporanea.

L'auditing, va considerato che si è originata e sviluppata in primis come attività volta a far fronte al "problema dell'agenzia". Nel momento in cui un soggetto delega un proprio compito ad un agente è necessario considerare la possibilità che quest'ultimo si comporti in modo opportunistico, agendo nel proprio interesse con il fine di massimizzare la propria utilità a scapito dell'incarico da svolgere. È in questo contesto che nelle organizzazioni in cui vi è la separazione tra l'ammini-

---

<sup>1</sup> Recependo gli schemi della periodizzazione delle fasi storiche più utilizzati e condivisi dalla dottrina. Si vedano in merito P. Corrao, P. Viola, *Introduzione agli studi di storia*, Donzelli Editore, Firenze, 2005; S. Guarracino, *Le età della storia: i concetti di antico medievale, moderno, e contemporaneo*, Pearson Italia, 2001; G. Abbattista, *Storia moderna*, Donzelli Editore, Firenze, 1998.

strazione e la proprietà è nata l'esigenza di delegare il controllo ad un organo terzo, e quindi indipendente, che operasse nell'interesse della proprietà.

La ricostruzione storica risulta necessaria anche per rendersi conto delle modalità disordinate e disorganiche che hanno caratterizzato lo sviluppo delle regole, spesso emanate sulla scorta dell'urgenza dettata dalla crisi del momento, con l'effetto di produrre un complesso normativo scarsamente organico, formatosi attraverso la giustapposizione di norme non tenute insieme da una linea di sviluppo ordinata o da una ispirazione di fondo unitaria<sup>2</sup>.

## 1.2. L'origine dei controlli nell'era antica

Le fonti attestano che le prime forme rudimentali del controllo esistevano già nelle antiche civiltà del Medio Oriente, circa nel 4000 a.C.<sup>3</sup>.

Le testimonianze sono offerte da tavolette rinvenute attraverso scavi archeologici che riportano tracce dell'attività del contare come funzione di controllo, spesso riferite ai tributi o al trasferimento di beni<sup>4</sup>. Con l'avvento delle civiltà antiche (fra le prime quelle dei Sumeri, dell'antico Egitto e dell'antica Grecia) l'attività del controllo si evolve in attività organizzata di revisione dei conti. In particolare, al tempo delle dinastie di Lagash e di Ur (dal 2550 a.C. al 2004 a.C.) vi sono testimonianze dell'esistenza di specifiche procedure di controllo delle entrate e delle uscite connesse alla gestione degli affari dei templi<sup>5</sup>.

Si hanno evidenze<sup>6</sup> dell'esistenza di un sofisticato sistema contabile anche

---

<sup>2</sup> B. Libonati, *Conclusioni*, in *I Controlli Societari – Molte regole, nessun sistema*, a cura di M. Bianchini, C. Di Noia, Egea, Milano, 2010, p. 197.

<sup>3</sup> F. Pontani, *Auditing. Storia, tecnica, scienza. Un'evoluzione involutiva*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 8.

<sup>4</sup> V. Masi, *La ragioneria nella preistoria e nell'antichità*, Tamari, Bologna, 1963; F. Melis, *Storia della ragioneria: contributo alla conoscenza e interpretazione delle fonti più significative della storia economica*, Zuffi, Bologna, 1950 in cui: l'operazione del contare, dal latino "calculus": piccola pietra (sassolino), affonda le radici a circa 30.000 anni fa. Ed anche che: le attività del controllo si desumono dalle operazioni delle rilevazioni del "mio" e "tuo", intesi come anticipazione del "dare" e "avere", utilizzati come controllo negli scambi economici.

<sup>5</sup> F. Melis, *op. cit.*, pp. 196-197, riferisce che sono state ritrovate nell'antica città sumerica di Umma, tavolette risalenti al XXI secolo A.C., con inciso caratteri di natura amministrativa attestanti la verifica dei conti. Nello specifico, dopo la compilazione dei conti, le suddette tabelle incise su argilla venivano poste in vasi o ceste chiuse con corda e posto un sigillo d'argilla con attestazione "revisionati".

<sup>6</sup> R. Provasi, *Il sistema di revisione contabile nella Repubblica Popolare di Cina*, in *Il controllo nelle società e negli enti*, Giuffrè, Milano, Anno XVI, Fascicolo 2012, pp. 485-514; R. Provasi, P. Riva, *Legal Account Auditing in Chinese Listed Companies Corporate System. Relevance and Implications*, in *Corporate Ownership & Control*, 06/2014, 11 (Spring 2014), pp. 336-348; R. Provasi,

nell'antica Cina dove il sistema contabile si è evoluto per circa 3000 anni incorporando periodicamente innovazioni e cambiamenti, muovendosi da un sistema a partita unica verso un sistema a partita doppia. In particolare, l'attività di controllo contabile in Cina ha origini antiche e consisteva, almeno inizialmente, nel verificare:

- la completezza dei documenti finanziari dell'impero;
- l'onestà dei funzionari del governo nella gestione del denaro pubblico e delle proprietà dell'imperatore;
- l'accuratezza delle registrazioni di pagamento e riscossione.

I controllori venivano scelti personalmente dall'imperatore e una volta designati ricoprivano una carica prestigiosa e autorevole, acquistando quindi uno status di privilegio nella società. Nessuno conosceva esattamente come avveniva la revisione dei conti. I revisori avevano l'obbligo di mantenere segrete le tecniche utilizzate e la loro lealtà veniva costantemente messa alla prova. Il fine ultimo dell'attività di revisione consisteva nella ricerca di frodi, errori ed irregolarità. Tutti coloro che venivano reputati trasgressori dovevano essere puniti, anche con la pena di morte. Alla *Dinastia Zhou* (1122 a.C.-770 a.C.) risalgono le prime testimonianze dell'esistenza di un sistema formalizzato di procedure per il controllo contabile. La prima forma rudimentale di auditing, denominata con l'espressione *Zai-fu*, consisteva in una revisione sintetica dei Rapporti contabili mensili e in una revisione completa e analitica dei conti del Rapporto Annuale (*Sui-Hui*). La revisione del Rapporto Annuale costituiva la base per un'altra revisione: la *Ta-Chi o Gran Calculation*, e a sua volta base di riferimento per la *Triannual Examination of Officers* con cui si decideva la promozione dei funzionari governativi. Tali procedure vennero aggiornate e sviluppate durante la *Dinastia Tang* (618 d.C.-907 d.C.) con l'introduzione del sistema di revisione *Bi-Bu*, non più di competenza del ministro delle Finanze ma di un apposito dipartimento che faceva riferimento al Ministero della Giustizia. Fu però durante la *Dinastia Song* (907 d.C.-1279 d.C.) che per la prima volta compare il termine *audit*, indicato con l'espressione *Shen-Ji*: *Shen* che significa "esame" e *Ji* che significa "contabilità e finanza". Ciò per attestare il legame inevitabile fra la revisione e la contabilità stessa.

Proprio come per le prime civiltà mesopotamiche e per l'antica Cina, anche nell'antico Egitto le ricerche archeologiche hanno prodotto testimonianze dell'esistenza di attività di auditing, soprattutto presso le istituzioni pubbliche. Affreschi presenti sulla tomba del principe *Chnemhotpe* (1900 a.C.) attestano che durante la fase del raccolto e relativo immagazzinamento erano presenti più funzionari: il tesoriere con il compito di controllare le pesate, lo scriba che si occupava delle

registrazioni e l'ispettore per controllare la regolare esecuzione delle operazioni<sup>7</sup>.

Anche la struttura governativa dell'antica Grecia prevedeva la presenza di revisori contabili governativi dedicati alla verifica della corretta amministrazione dei templi nonché dei conti ufficiali della "Ragioneria Generale dello Stato" con il compito di rendicontare la gestione del denaro pubblico. Si hanno evidenze<sup>8</sup> dell'esistenza nella civiltà greca di due organi di controllo<sup>9</sup>: i *Logistae* e gli *Euthunoi* le cui funzioni di controllo trovano direttamente riferimento specifico nella Costituzione repubblicana di Solone (638-588 a.C.). I *Logistae* svolgevano un controllo per lo più contabile dell'attività svolta dai magistrati durante il loro mandato al fine di verificare la correttezza della gestione del denaro pubblico. Gli *Euthunoi* si occupavano dell'accertamento della documentazione contabile, funzione di cui rendevano conto ai logisti.

Tale sistema sviluppato nell'antica Grecia ha certamente influenzato la civiltà romana negli anni a seguire, nella quale si è assistito ad un rilevante perfezionamento delle tecniche e dei metodi per effettuare i controlli. Le ragioni sono molteplici e riconducibili sia alla costituzione di un'organizzazione amministrativa, giudiziaria e tributaria complessa, che allo sviluppo di un sistema contabile pubblico e privato sofisticato.

Durante il periodo della Repubblica Romana l'organizzazione amministrativa si è evoluta assumendo sempre più forme articolate e complesse. Ciò ha alimentato la necessità di realizzare un adeguato sistema dei controlli per evitare e contenere la gestione illecita delle finanze pubbliche<sup>10</sup>. In tali contesti si sentì l'esigenza di un nuovo sistema amministrativo basato sulla separazione dei compiti fra i governatori, che assumevano decisioni di governo pubblico, e i funzionari che si occupavano del prelievo delle imposte, del sostenimento delle spese ossia della

---

<sup>7</sup> S. Coronella, *Compendio di Storia della Ragioneria*, Rirea, Roma, 2010, p. 13.

<sup>8</sup> F. Melis, *op. cit.*, p. 353.

<sup>9</sup> La "Ragioneria Generale dello Stato" ossia la *Logisterion*, era l'organo centrale che disciplinava la gestione patrimoniale, finanziaria e del tesoro, al cui interno vi era l'organo della logisteria o anche denominata "Camera dei conti", costituita da logisti (inizialmente 30 poi ridotti a 10), scelti fra i componenti del Consiglio di Atene, che rappresentavano l'autorità suprema per giudicare l'attività svolta dai magistrati durante il loro mandato. I logisti a tal fine erano tenuti ad accertare la conformità dei conti e, nel caso di evidenza di irregolarità nella gestione della finanza pubblica, erano tenuti alla denuncia al tribunale degli Eliasti. Il Consiglio degli *Euthunoi* era invece formato da 10 magistrati ciascuno supportato da assistenti denominati anche assessori (i *Paredroi*), svolgenti funzioni di verifica degli inventari e dei conti, e a conclusione erano tenuti a produrre una relazione sull'esito dei controlli effettuati dai logisti. Si vedano F. Pontani, *op. cit.*, p. 28 ss.; V. Masi, *La ragioneria nella preistoria e antichità*, Tamari, Bologna, 1963, p. 228; E. Boyd, "History of auditing", in R. Brown (ed.), *A History of Accounting and Accountants*, T.C. and E.C., Jack, Edinburgh, p. 288 ss.

<sup>10</sup> Sono molti gli studi che evidenziano situazioni di corruzione e comportamenti illeciti soprattutto dal I secolo a.C. alla fine della Repubblica. Si vedano S. Mollo, *La corruzione nell'antica Roma*, Istituto Calvino, Roma, 2000, p. 69.

gestione degli incassi e dei pagamenti. Per cui anche il relativo sistema dei controlli doveva prevedere la verifica di due diverse funzioni. Da qui l'importanza non solo di una specifica attività di controllo dei conti da parte di un revisore autonomo esterno bensì anche di un adeguato sistema di controllo interno. Tutto ciò è scaturito anche a causa dello sviluppo del sistema contabile sia durante il periodo repubblicano che imperiale, che ha comportato l'introduzione e la conoscenza di regole tecniche e contabili specifiche per la tenuta dei libri contabili.

Appartengono al periodo romano i primi esempi di sistemi di scritture per la tenuta dei conti dell'*adversaria* e del *codex accepti et expensi*<sup>11</sup>.

I controlli contabili venivano svolti dal Senato e dai Questori. Il senato, denominato anche Consiglio degli Anziani, era la più autorevole assemblea dello Stato. I componenti venivano scelti dai consoli e dai censori, svolgeva attività di controllo della finanza pubblica ed era anche autorizzato a fornire pareri ed indicazioni vincolanti. Il Senato svolgeva un'attività di verifica ed accertamento per il tramite degli *auditores* e dei *curatores*.

Agli **auditores**, dalla cui attività di "*audere*" (dal verbo latino di *audire*, udire, ascoltare) deriverebbe l'attuale termine di auditing, competeva materialmente l'esecuzione dei controlli contabili, la richiesta dei procedimenti legali, nonché la gestione delle azioni di restituzione<sup>12</sup>.

I *curatores* svolgevano attività di controllo sull'operato dei governatori periferici ossia delle province ed in particolare in relazione alla riscossione dei tributi.

I questori, la cui carica "*quaestura*" costituiva il primo livello di carriera pubblica, erano considerati come magistrati minori. La loro attività di controllo, simile ad una attività ispettiva, consisteva nel porre domande (*quaestiones*) al fine di ottenere risposte idonee per le loro indagini. Durante l'era imperiale erano anche preposti al censimento degli abitanti delle province romane.

Significativa, secondo un'accezione moderna del sistema dei controlli, è stata l'esperienza romana nella quale emerge con chiarezza l'esistenza di due tipologie di controlli. Un controllo prettamente contabile, da effettuare nel rispetto della conoscenza delle tecniche contabili seguite per la compilazione dei primi libri contabili al fine di verificare la correttezza contabile della gestione degli incassi e pagamenti. Ed un controllo riconducibile ad una forma embrionale del controllo interno, finalizzato a verificare la bontà dell'operato dei governatori nella gestione del patrimonio pubblico e nell'individuazione di comportamenti illeciti.

Il periodo compreso tra la caduta dell'Impero Romano (476 d.C.) e la scoperta delle Americhe (1492 d.C.), corrispondente all'epoca medievale, si è caratterizzato

---

<sup>11</sup> L'*adversaria*, o libro di prima nota, rappresentava una specie di libro giornale con funzione di memoria. Il *codex* in cui erano rilevati, distintamente per pagine, i debiti (*accepti*) e i crediti (*expensi*) secondo delle precise regole di rilevazione, in quanto il *codex* costituiva prova legale in fase di controllo (F. Melis, *op. cit.*, p. 360; V. Masi, *op. cit.*, p. 376 ss.).

<sup>12</sup> L. Serra, *Storia della ragioneria italiana*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 76-88.

in particolar modo per l'affinamento e lo sviluppo dei seguenti aspetti:

1. lo sviluppo del linguaggio contabile e della pratica di coloro che esercitano l'arte del tenere i conti nelle aziende mercantili, nei Comuni e nelle Signorie<sup>13</sup>;

2. la nascita e diffusione dei bilanci periodici per rendicontare ai soci delle Compagnie nonché per effettuare il controllo economico e finanziario della gestione<sup>14</sup>;

3. per il continuo evolversi delle attività dei controlli pubblici di natura contabile per lo più finalizzati alla salvaguardia del patrimonio pubblico;

4. per la presenza di sistemi e tecniche di controllo contabili sofisticati, non solo in Italia ma in molti paesi europei, che portarono alla definizione di due distinti sistemi di controllo: il controllo interno e la revisione contabile.

In particolare, dopo un lungo periodo di guerre ed instabilità politica, a partire del X secolo, si assiste ad una ripresa delle attività economiche che hanno contribuito allo sviluppo delle attività produttive e al sorgere dei Comuni. In tali rinnovati contesti, alcune città italiane, in particolare Venezia, Genova, Pisa, Amalfi, Ancona, Ragusa, si sono distinte nel commercio marittimo e ciò ha alimentato la necessità di migliorare il sistema di amministrazione e controllo degli scambi commerciali. Nell'alto medioevo grazie anche all'introduzione della numerazione indo-araba<sup>15</sup> vi sono evidenze delle prime forme di contabilità secondo le regole della partita doppia già prima della pubblicazione del *Tractatus XI* da parte di Luca Pacioli<sup>16</sup>. Inoltre, verso la fine dell'XIV l'introduzione della carta ha permesso un ulteriore sviluppo delle tecniche contabili grazie al supporto dell'utilizzo di

---

<sup>13</sup> G. Melis, *op. cit.*, 1950, pag. 535; I. Capellaro, *L'evoluzione storica della professione di Ragioniere*, in *Storia della Ragioneria*, SISR, anno I, n. 0, 1997.

<sup>14</sup> A. Ceccherelli, *Il linguaggio dei Bilanci. Formazione e interpretazione dei bilanci commerciali*, Le Monier, Firenze, 1939; G. Corsani, *I fondaci e i banchi di un mercante pratese del trecento. Contributo alla Storia della Ragioneria e del Commercio*, La tipografica, Prato, 1922.

<sup>15</sup> Nel 1202 Leonardo Pisano terminò il *Liber Abaci* che ha permesso al mondo occidentale di conoscere la numerazione indo-araba ossia le cifre compreso lo zero. Ciò ha permesso di svolgere le quattro operazioni e pertanto anche le prime forme di scritture contabili. Si vedano fra gli altri G. Catturi, *Teorie contabili e scenari economico-aziendali*, Padova, Cedam, 1989; G. Galassi, *Recenti sviluppi dell'archeologia della Ragioneria*, in *Storia della Ragioneria*, Pubblicazione della società italiana di storia della Ragioneria, Roma, 1997.

<sup>16</sup> Vi sono evidenze dell'esistenza di scritture contabili secondo le regole della partita doppia già prima della pubblicazione del *Tractatus XI* da parte di Luca Pacioli avvenuta nel 1494 in diverse regioni italiane. Ne sono esempi il *Quaderno di Giacomo Badoer* (1436-1439) a Venezia, nel Comune di Genova (1340-1357) ed anche in Lombardia dove nel 1350 vi sono evidenze del metodo tabulare. Si vedano fra gli altri T. Zerbi, *Le origini della Partita Doppia*, Marzorati, Milano, 1955; S. Coronella, *Storia della Ragioneria Italiana. Epoche, Uomini e idee*, Franco Angeli, 2014; C. Privitera, *L'origine ed evoluzione del pensiero ragionieristico*, Giuffrè Editore, 2003. A. Sangster, *The genesis of double entry bookkeeping*, *The Accounting Review* 91(1), 2015, pp. 299-315.

due libri fondamentali: *il Giornale e il Libro Mastro*<sup>17</sup>. L'intensificarsi delle attività economiche determina anche la costituzione delle "Compagnie" considerate al pari dei veri organismi societari. Per gli associati assume importanza poter valutare le eventuali perdite e gli utili da dividere fra gli stessi. Da qui l'introduzione e diffusione della redazione dei rendiconti periodici di cui si hanno evidenza della pratica diffusa in Toscana e a Venezia<sup>18</sup>. In tali rinnovati contesti si sente anche la necessita di intensificare i controlli e la vigilanza delle scritture contabili e dei libri contabili sia per verificare la correttezza dei funzionari governativi che l'esattezza dell'esistenza di debiti e di crediti e la veridicità dei conti<sup>19</sup>.

Le prime evidenze di esperienze di revisione contabile sono ravvisabili nel Comune di Pisa, quando venne affidato a Leonardi Pisano, detto Fibonacci, l'incarico di "Revisore dei Libri delle Ragioni e del Comune di Pisa"; furono, invece, attribuite le attività di controllo sugli agenti contabili ai Podestà, e di revisione delle scritture contabili al Capitano del Popolo<sup>20</sup>.

Anche le città di Venezia e di Genova si distinsero per la loro organizzazione amministrativa, soprattutto per la presenza di un buon sistema di revisione contabile.

Nella Repubblica della Serenissima, il Maggiore Consiglio, ossia l'assemblea degli aristocratici della città, attribuì la funzione di controllo contabile dei conti dello Stato tenuti dai *Camerlenghi* ossia i cassieri agli Avogadori<sup>21</sup>.

A Genova le funzioni di revisore dei conti pubblici furono affidate a dei funzionari comunali, denominati *Visitatores*, che oltre a controllare le scritture contabili accertavano che le entrate derivanti da riscossione dei tributi fossero

---

<sup>17</sup> M. Ciambotti, *Finalità e funzioni della contabilità in partita doppia nell'opera di Luca Pacioli*, in F.M. Cesaroni, M. Ciambotti, E. Gamba, V. Montebelli, *Le tre facce del poliedrico Luca Pacioli*, 2010. R. De Roover, *New Perspective on the History Accounting*, *The Accounting Review*, 30(3), 1955, pp. 405-420

<sup>18</sup> S. Adamo, D. Alexander, R. Fasiello, *Time and Accounting in the Middle Ages: An Italian-based analysis*, in *Accounting History*, Vol. 25(1), 2020, pp. 53-68;

<sup>19</sup> E. Maccioni, S. Tognetti, (a cura di) *Tribunali di Mercanti e Giustizia Mercantile nel tardo Medioevo*, S. Olschki Editore 2016; A. Saporì, *Studi di Storia Economica*, vol. III. Firenze, Sansoni, 1967.

<sup>20</sup> Il Podestà, detto anche Podestà Forestiero perché non appartenente alla città al fine di garantire l'imparzialità e l'applicazione delle leggi, era la più alta carica di governo delle città dell'Italia centro-settentrionali. Alla fine del suo mandato era sottoposto al controllo da parte di un Collegio di Sindaci. Il Capitano del Popolo esercitava un controllo indiretto sull'operato del Podestà ed era esponente del ceto borghese. Si vedono Pontani, *op. cit.*, p. 40; L. D'Amico, *Note sull'evoluzione dell'Istituto delle Revisione*, in *Riv. it. di ragioneria e di economia aziendale*, n. 3/4, Roma, 1990; F. Melis, *op. cit.*, p. 586.

<sup>21</sup> S. Zambon (a cura di), *Alle origini della revisione contabile*, Il Mulino, Bologna, 1997; A. Zannini, *Il sistema di revisione contabile della Serenissima. Istituzioni, Personale, Procedure (sec. XVI-XVIII)*, Albrizzi Editore, Venezia, 1994.

in primis destinate alla restituzione del debito<sup>22</sup>.

Nello stesso periodo si hanno evidenze della presenza dell'attività di controllo contabile anche in alcuni paesi europei, fra cui Regno Unito e Francia<sup>23</sup>. In Inghilterra e in Scozia si hanno testimonianze di attività di revisione nel senso moderno del termine, già dai primi del 1200<sup>24</sup>. In particolare in Inghilterra nel 1314 venne costituito l'ufficio delle finanze centralizzato, l'*Auditor of the Exchequer*, composto da due dipartimenti: *Exchequer de Receipt*, che si occupava di riscuotere le entrate provenienti dalle varie contee, e l'*Exchequer of Audit*, che verificava la corretta rilevazione delle entrate e delle uscite annotate sui registri contabili della Corona Inglese.

L'attività di verifica svolta, consistente in una scrupolosa attività di analisi delle annotazioni relative ai movimenti del denaro, veniva annotata su appositi documenti denominati *Pipe Rous*.

L'esperienza inglese è significativa ai fini dell'analisi del processo evolutivo della revisione per due aspetti. Si deve proprio a quel periodo la comparsa del termine "*auditing*" secondo l'originale ed etimologico significato di "ascoltare", di derivazione latina dal termine "audire". Infatti, la revisione dei conti avveniva pubblicamente alla presenza dei cittadini e dei funzionari: da qui la pratica di "ascoltare" i conti. Inoltre, sempre al XIV secolo risalgono le testimonianze dei primi precursori della figura del revisore interno che svolgeva una preliminare attività di revisione dei conti relativi all'amministrazione dei castelli e dei palazzi<sup>25</sup>. Per questo si inizia a delineare un sistema di regole tecniche da perseguire al fine di controllare i conti ed i registri contabili. Soprattutto si formalizzarono i requisiti che devono possedere i revisori esperti. Tali disposizioni pongono le basi per la nascita, durante il periodo rinascimentale, della professione contabile.

---

<sup>22</sup>M. Zuccardi Merli, *Il sistema informativo contabile per l'azienda comune: dalla contabilità finanziaria all'introduzione della contabilità economica*, Maggioli, Rimini, 1995, p. 150.

<sup>23</sup>R. Brown, *A history of Accounting and Accountants*, Augustus M-Kelly Publishers, New York, 1905, p. 185 ss.; L. D'Amico, *Note sull'evoluzione dell'Istituto della Revisione*, in *Rivista italiana di economia aziendale e di ragioneria*, nn. 3-4, 1990.

<sup>24</sup>F. Pontani, *La revisione contabile nel mondo occidentale. Dal medioevo all'età contemporanea*, in *Economia Aziendale OnLine*, n. 4, 2014, p. 280. Una prima forma di revisione contabile, mediante utilizzo di inventari, si rinviene in Inghilterra al tempo di Guglielmo il Conquistatore a seguito dell'invasione Normanna durante la battaglia di Hastings (1086) nel Little Domesday e nel Great Domesday in A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 493; ed anche in *History Magazine*, n. 10/2001 in <http://www.history-magazine.com/domesday.html>.

<sup>25</sup>J.S. Gerson, H.R. Jaenicke, *Montgomery's Auditing*, 12<sup>th</sup> ed., John Wiley & Sons, New York, 1998. Esempi di verifiche in ambito privato sono riferibili alle disposizioni previste da alcuni Statuti delle compagnie mercantili inglesi, che obbligavano ad un controllo annuale della contabilità. I controlli dovevano essere svolti da alcuni membri scelti fra i soci con il fine di controllare le spese effettuate dagli amministratori, in R.L. Watts, J.L. Zimmerman, *Agency Problems, Auditing and the Theory of Firms: some evidence*, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, n. 3, pp. 613-634.

### 1.3. Le attività dei controlli nell'era moderna

---

Il 1492 è considerato dagli storici la data che sancisce la fine del medioevo e l'inizio dell'era moderna, la quale ricomprende un arco di tre secoli ossia dalla seconda metà del XV secolo agli inizi del XIX secolo.

Di fatto sono molti gli avvenimenti rilevanti che risalgono a questo periodo, segnando un punto di discontinuità importante: la caduta di Costantinopoli e la fine dell'Impero Bizantino nel 1453, la fine della guerra dei 100 anni fra la Francia e l'Inghilterra sempre nel 1453, l'inizio dell'Umanesimo e del Rinascimento, l'inizio della Riforma Protestante nel 1517, l'invenzione della stampa a carattere mobili nel 1455, la pubblicazione della teoria eliocentrica di Copernico nel 1543, ecc.

Il periodo si caratterizza anche per lo sviluppo delle compagnie commerciali, dove l'organizzazione amministrativa era affidata agli agenti e ai direttori, i quali, sfruttando l'assenza di un obbligo legislativo di redigere annualmente il bilancio di esercizio, alimentavano gli eventi fraudolenti e le pratiche societarie scorrette<sup>26</sup>.

Il periodo si è anche caratterizzato per la formalizzazione della professione del contabile.

Una prima importante evoluzione nell'attività dei controlli si ha nel 1602 con la pubblicazione nelle East India Company dell'*Octroi* con cui veniva sancito il diritto dei "partecipanti principali" di avere accesso all'amministrazione, per tramite di un loro rappresentante, con la finalità di essere informati circa lo stato del passivo e dell'attivo<sup>27</sup>. Fino a quel momento il potere di verifica competeva in modo esclusivo ai soli soci non prevedendo alcuna facoltà di controllo ai finanziatori.

In Italia, in Piemonte, vi sono evidenze intorno al 1620 della presenza dei "Liquidatori Giurati" che svolgevano attività di verifica, di riscontro e accertamenti al fine di redigere i "riporti", utili per incarichi come periti-valutatori durante le liquidazioni giudiziarie<sup>28</sup>.

Nel 1709 lo Statuto della Compagnia della Camera Imperiale di Comacchio prevedeva la nomina di "due sindaci generali" a cui affidare l'amministrazione

---

<sup>26</sup> V. Alfieri, *op. cit.*, 1915, n. 2, p. 63.

<sup>27</sup> A. Mignoli, *Idee e problemi sull'evoluzione della "company" inglese*, in *Riv. società*, 1960, pp. 638-641, in cui si riporta "che comunque l'esercizio del diritto di controllo sulla gestione nella compagnia olandese delle Indie Orientali fu però impedito con ogni mezzo. Gli amministratori, sfruttando la loro posizione di forza, e l'appoggio degli Stati Generali, risposero alle richieste di controllo avanzate dagli azionisti che la gran parte dei registri contabili si trovava nelle Indie". Inoltre, in F. Galgano, *Lex Mercatoria*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2001, p. 143, "la lettura delle scritture contabili era resa oltremodo difficoltosa dell'espedito di ricorrere a sistemi contabili che variavano all'infinito".

<sup>28</sup> D. Lamanna Di Salvo, *Ragioniere e dottore commercialista: una storica diatriba tra differenziazione ed unificazione*, in *Rivista Scuola Superiore dell'economia e delle finanze*, a cura di CER-DEF, n. 8/9, agosto-settembre 2004, p. 2.

della società e la direzione a dei funzionari preposti al compimento degli affari sociali. Anche in Francia già nel “Code Marchand” o “Code Savory” (1619-1683) vengono definite delle “regole di salvaguardia” e, a seguire, in numerosi editti emanati da Luigi XV sono rinvenibili precise regole di controllo contabile nonché l’obbligo della tenuta dei libri contabili.

Nel 1719 a Vienna lo statuto della “Imperiale Privilegiata Compagnia Orientale” prevedeva l’affidamento della verifica del bilancio annuale, e la sua corrispondenza alle scritture contabili, a due o tre membri della compagnia. Tali revisori agivano in qualità di mandatari dei partecipanti, non solo nell’esercizio dei compiti di controllo ma anche nell’approvazione del bilancio<sup>29</sup>.

Queste prime forme di controllo introdotte dalle compagnie commerciali si basano per lo più sull’utilizzo di tecniche definite in passato per la gestione del denaro pubblico e ancora molto lontane dagli attuali sistemi di controllo.

Come affermato, è proprio durante questo periodo che si hanno evidenze della formalizzazione della professione contabile con la costituzione a partire dalla metà del ’500 dei primi Collegi di Esperti, degli Ordini e degli Istituti che via via hanno delineato le proprie regole e strutture.

Il primo riconoscimento formale della professione contabile si ha nel 1559 in Inghilterra con la costituzione dell’*Auditors of Interest*, derivante dalla ristrutturazione dell’ufficio dell’*Auditor of Exchequer*.

Le origini della professione contabile, sebbene vi siano tracce nelle ere antiche, nella civiltà egiziana (con la figura dello scriba), nell’antica Grecia con il Logista e al tempo dei romani con il Rationale, sono da attribuire al periodo medioevale. Infatti, molte sono le evidenze delle prime e vere proprie esperienze professionali secondo l’accezione moderna del termine. Nelle amministrazioni delle aziende, sia pubbliche che private, sia religiose (monasteri ed abbazie) che civili, vi era la necessità di tenere memoria dell’esistenza dei crediti e dei debiti fra due soggetti come conseguenza di reciproche rimesse di merci o di denaro, ovvero dimostrando a tutti l’esattezza dei totali, la veridicità degli addendi, insomma: la correttezza del “rendere di conto”.

Significativo per lo studio delle origini della professione contabile sono sicuramente le funzioni svolte dai “Magistri Rationales”. Essi rappresentano un primo esempio di contabili pubblici costituiti in ordine<sup>30</sup>. Nel 1300, nella città di Genova, viene istituita la figura dei “Massarii Communis” con il compito di registrare tutti i movimenti di cassa dello Stato Genovese, mentre quella dei “Magistri Rationales” aveva il compito di esercitare sia un controllo preventivo sull’amministrazione dei massari, opponendo un visto su ogni mandato di pagamento, sia un

---

<sup>29</sup> A. Sciumè, voce *Sindaci (collegio dei)*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>30</sup> F. De Leonardis, *Il contributo genovese all’uso e alla pratica contabile dell’Alto Medio Evo*, in Supplemento al n. 76 di *Summa*, dicembre 1993, p. 24.

controllo successivo, esaminando e verificando la correttezza del bilancio consuntivo. I magistrati sono un primo esempio di contabili pubblici poiché preposti al controllo dei libri di contabilità, che dovevano essere tenuti con evidente regolarità e verifica senza possibilità di apportare modifiche o alterazioni a distanza di tempo e nel rispetto delle regole di registrazione delle singole operazioni.

Dopo la diffusione del metodo della scrittura doppia, grazie alla divulgazione dell'opera del Pacioli, ed il forte sviluppo dell'attività mercantile, nel corso del XVI secolo si avviò in quasi tutti i paesi del vecchio continente una progressiva specificazione del ruolo e delle funzioni del professionista contabile con i primi tentativi di conferire all'attività svolta una forma organizzata autonoma<sup>31</sup>. Inizialmente gli addetti alla tenuta dei conti venivano identificati con nomi diversi in relazione alle diverse attività svolte: "Scontri", "Liquidatori", "Sindaci di Conti", "Ragionieri", "Computisti" o "Quadernieri".

Un'ulteriore tappa significativa per l'evoluzione della professione contabile è da riferire all'arte della tenuta dei libri contabili. Attorno al 1550, infatti, quest'attività non venne più insegnata dai matematici e dagli abacisti in particolare, ma dagli stessi professionisti. Nel 1540 Domenico Manzoni ha pubblicato il "Quaderno Doppio" e nel 1558 Alvise Casanova pubblica lo "Specchio Lucidissimo" in cui vengono riportate le loro esperienze come "Quadernieri" o ragionieri professionisti presso alcune aziende veneziane<sup>32</sup>.

Sono molti gli studi<sup>33</sup> che riportano dell'esistenza già dalla metà del '500 anche delle figure dei "Sindaci" o "Sindachi", i quali controllavano l'operato dei consoli e soprattutto verificavano i libri contabili predisposti dai Camerlenghi.

In Italia il primo riconoscimento formale della professione si ha nel 1581 a Venezia con la pubblicazione da parte del Consiglio dei Dieci della Repubblica del Decreto di costituzione del "Collegio dei Rasonati" formato da *"soggetti preparati con particolare abilità tecnica e dotati di una buona esperienza, a cui la Serenissima affidava incarichi pubblici e funzioni statali per garantirsi il loro più corretto e puntuale rendimento"*<sup>34</sup>. Al Collegio fu deferito anche il compito di fa-

---

<sup>31</sup> M. Ciambotti, *Cenni di storia della Ragioneria e della professione contabile, con particolare riferimento alla realtà marchigiana*, in AA.VV., *I conti tornano. Storia del Collegio dei Ragionieri di Pesaro e Urbino*, Collegio dei Ragionieri di Pesaro e di Urbino, 2007, p. 4.

<sup>32</sup> V. Masi, *La ragioneria nell'età moderna e contemporanea*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 73.

<sup>33</sup> Si vedano fra gli altri: L. Hinna, W.F. Messier Jr, *Auditing: Fondamenti di revisione contabile*, The McGraw-Hill, 2007; A. Coen, *Le origini della professione. Quegli antichi "Sindaci"*, Ordine dei dottori Commercialisti Esperti Contabili di Brescia, in Brescia e Futuro, Edizione XIII, n. 1, 2002.

<sup>34</sup> A. Zannini, *Il Sistema di revisione contabile della Serenissima. Istituzioni, personale, procedure* (sec. XVI-XVIII), Venice, 1994; S. Zambon, *Locating Accounting in its National Context: the Case of Italy*, Franco Angeli, Milano, 2002; C. Corsi, *Le magistrature contabili nella serenissima ed il Collegio di Rasonati*, Vol. 6, Rirea Historica, Milano, 2011; V. Leoni (a cura di), *Archivio di Stato di Cremona. Inventario dell'archivio storico del Comune di Cremona: sezione di Antico Regime*

re “scontri”, cioè riscontri e controlli nella contabilità pubblica, che in quel periodo a Venezia risultava particolarmente disordinata<sup>35</sup>.

A seguire, furono conferiti altri riconoscimenti ufficiali del ruolo, tanto che la funzione pubblica dei ragionieri professionisti fu considerata tale in Piemonte ed in Liguria, dove nel 1620 con Editto di Carlo Emanuele I di Savoia venne istituito l'elenco dei “Liquidatori Giurati”.

Altro simile riconoscimento è rinvenibile nel 1742 a Milano quando viene costituito il “Collegio dei Ragionati”, importante corporazione professionale che si occupava della gestione dei patrimoni pubblici e privati. Nel 1739 si tenne la riunione preliminare dei Ragionati presso l'Ospedale Maggiore, con la quale venne redatto lo Statuto affidato poi al marchese Ermes Visconti per darne esecuzione. Lo statuto fu accolto in Senato con Decreto del 18 settembre 1742, ed il 20 maggio 1745 si tenne la solenne cerimonia di apertura della sede situata al piano terreno della Loggia degli Osii in Piazza Mercanti. Il Collegio non sorse per volontà governativa bensì fu voluto dagli stessi ragionieri al fine di ottenere una propria ufficialità e distinguersi dagli altri collegi professionali, e quindi gestire i privilegi della professione impedendo ai non collegiati di esercitare il mestiere.

Infatti, al tempo spesso le funzioni contabili venivano svolte da persone dotate della qualifica notarile nonché dai magistrati ordinari e straordinari. Di ciò si hanno evidenze presso molti borghi del Ducato di Milano nonché presso il Banco di Sant'Ambrogio, l'Ospedale Maggiore ed il Tribunale Camerale<sup>36</sup>.

Nel '700 i vari Collegi dei Ragionati ebbero vicissitudini diverse<sup>37</sup>. Il Collegio di Milano funzionò operosamente fino alla fine del secolo, quando si susseguirono avvenimenti che portarono a trasformazioni sociali e politiche rilevanti. A Milano, in Lombardia e nelle province dell'Emilia, applicando i principi repubblicani francesi improntati alla libertà ed indipendenza, furono cacciati gli austriaci ed instaurati i governi locali. In particolare, con il pretesto di sostenere il principio dell'uguaglianza fra le classi venne soppresso il Collegio dei Ragionati, poiché considerato come una corporazione privilegiata. Fu poi ripristinato momentaneamente, con il ritorno dell'antico regime, ma poi si estinse definitivamente con il ritorno dei francesi. A Venezia il decadimento iniziò in seguito all'indolenza dei patrizi, dei magistrati, dei cittadini e soprattutto per la sempre più irrilevanza commerciale.

Anche in Toscana, con l'avvento del Casato di Lorena, si assistette ad un periodo di prosperità durante il quale venne riformata l'amministrazione finanziaria

---

(sec XV-XVIII), Unicopli, Milano, 2009; I. Cappellaro, *L'evoluzione storica della professione di Ragioniere*, in *Storia della Ragioneria*, Anno I, N. 0, Rirea, 1997.

<sup>35</sup> Pontani, *op. cit.*, p. 281.

<sup>36</sup> Leoni, *op. cit.*, p. 92; G. Catturi, *Cultura aziendale e strumenti per il controllo di gestione*, in *Studi & Informazioni*, n. 4, 1992, p. 105.

<sup>37</sup> E. Lucchini, *Storia della Ragioneria Italiana, Amministrazione del Periodico, “Il Ragioniere”*, Milano, 1898, p. 77 ss.

ed anche migliorata la tradizione contabile. Le testimonianze del Ruolo dei Ragionieri in un Saggio del 1757 di Gian Rinaldi Carli ne sono prova.

Negli anni a seguire, l'attività di revisione si evolve ed in particolare si intensifica il controllo dei "conti privati", ossia dei mercanti e delle compagnie mercantili. È in tale ambito che si inizia ad avvertire la necessità (soprattutto da parte degli organismi pubblici) di tutelare gli interessi dei terzi che, anche se non coinvolti direttamente nella gestione aziendale, ne subiscono le conseguenze.

#### **1.4. Le attività dei controlli nell'era contemporanea**

---

L'era contemporanea è convenzionalmente storicizzata con l'inizio della Rivoluzione Francese (1789), quindi con la nascita del primo stato nazionale borghese contemporaneo oppure con il Congresso di Vienna (1815) che statuisce il riassetto dell'ordine europeo in seguito alla sconfitta di Napoleone.

In particolare, l'evolversi del sistema economico-industriale verso la fine del '700, conseguente alla rivoluzione americana e alla proclamazione dell'indipendenza degli Stati Uniti, la caduta dell'Ancien Regime con la Rivoluzione francese e il successivo avvento al potere di Napoleone Bonaparte hanno incrementato lo sviluppo di nuova cultura d'impresa e della professione contabile<sup>38</sup>.

Nel Lombardoveneto, nel 1828, viene istituito il collegio dei "ragionieri revisori"; nel 1836, il collegio dei "pubblici ragionieri" viene regolamentato negli Stati pontifici con ordinanza della "S. Congregazione degli studi" di Papa Gregorio XVI.

In Inghilterra il controllo da parte degli "Auditors Independent" viene recepito nel 1844 con l'approvazione del primo "Joint-stock companies Registration Act" che ha statuito le regole per la corretta tenuta delle scritture contabili, la redazione del bilancio nonché il controllo dello stesso da parte di un revisore. In tale contesto i revisori sono persone incaricate dall'assemblea dei soci di attestare la veridicità del bilancio ma non vi è ancora l'appartenenza ad una specifica categoria professionale<sup>39</sup>. Nel 1845 il British Companies Act dà avvio alla regolamentazione dell'attività del revisore prevedendo anche l'indipendenza come requisito della professione. Ciò determina nel 1853 la costituzione dei primi "Institute of Char-

---

<sup>38</sup> G. Bruni, *Saggi di Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 149-150.

<sup>39</sup> In realtà il primo fondamento giuridico della revisione contabile è rinvenibile nel British Company Act del 1848, atto con cui viene introdotto una verifica obbligatoria e indipendente delle scritture contabili delle imprese. È anche rinvenibile una primordiale forma di revisione contabile nel XIII secolo in Gran Bretagna nell'ambito delle corporations, forma associativa caratterizzata da una netta separazione tra proprietà e amministrazione, in R.L. Watts, J.L. Zimmermann, *Agency Problems, Auditing and the theory of the Firm: some Evidence*, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, 1983, p. 613.

red Accountant”<sup>40</sup>. Infine, con il British Companies Act nel 1896 in Inghilterra viene sancito l’obbligo della revisione per le società con responsabilità limitata al capitale. Nel frattempo, si hanno simili evidenze dell’evoluzione del sistema dei controlli in altri paesi europei.

In Francia la legge sulle società a responsabilità limitata del 1863 impone l’obbligo alle assemblee delle società di nominare un commissario per la verifica contabile. La stessa imposizione, con la L. 24 luglio 1867, viene estesa anche alle società anonime.

Anche in Germania nel 1861 nell’ADHGB (Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch), ossia il Codice Generale del Commercio, è prevista la nomina (seppur facoltativa) di un organo interno alle società per azioni per lo svolgimento della funzione di sorveglianza dell’attività aziendale e anche di verifica contabile.

Negli Stati Uniti, nel 1887, vi sono evidenze significative dell’evoluzione dell’attività professionale grazie alla costituzione della AICPA (American Institute of Certified Public Accountants), istituto di rilevante importanza per lo sviluppo della cultura e della professione della revisione contabile. Negli USA al tempo la professione del revisore era svolta dai *Chartered Accountants* inglesi con lo scopo di tutelare gli interessi degli investitori britannici nelle colonie americane in forte sviluppo.

L’evoluzione del controllo contabile tra la fine del XX secolo e l’inizio del XXI secolo subisce un ulteriore sviluppo grazie alla definizione delle regole tecniche che vengono divulgate per il tramite della diffusione dei primi manuali operativi.

In Gran Bretagna il primo manuale è quello elaborato da L.R. Dicksee, *Auditing: A Practical Manual for auditors*, Gee, London 1892. Successivamente, con il Companies Act del 1908 vengono regolamentate in modo analitico le modalità di svolgimento dei controlli contabili.

Anche negli Stati Uniti si diffondono i manuali in materia di auditing fra cui: nel 1905 viene pubblicata la versione americana dell’opera di Dicksee e nel 1912 è di R.H. Montgomery, *Auditing: Theory and Practice*, il primo manuale di revisione americana divenuto poi famoso ovunque come il *Montgomery’s Auditing*.

Quest’ultimo è considerato molto significativo perché pone una linea di demarcazione tra le attività di l’audit dell’Ottocento e quelle del Novecento: in particolare focalizza l’attenzione sui due obiettivi principali della revisione aziendale:

1. accertamento della situazione patrimoniale e del profitto delle imprese;
2. rilevamento di frodi ed errori.

---

<sup>40</sup> L’espressione *Chartered Accountants* tradizionalmente a designare i professionisti autorizzati a controllare i bilanci pubblicati dalle società. I *Chartered Accountants* costituirono, nel 1854, la prima organizzazione professionale di revisori: la *Edinburgh Society of Accountants*, seguita poi dalla *Glasgow Institute of Accountants and Actuaries* (1854) e dalla *Aberdeen Society of Accountants* (1867).

Diventa pertanto di primaria importanza analizzare analiticamente il bilancio per consentire l'espressione di una corretta "certificazione" del bilancio.

Accanto all'audit classico di dettaglio della contabilità (coerenza dei libri di prima nota con le informazioni di bilancio) si diffonde un'altra tipologia di audit: *la Balance Sheet Audit*.

Tale nuovo approccio è focalizzato sulla conformità delle passività e delle attività indicate in bilancio, ossia sull'analisi delle macro-voci dello Stato Patrimoniale e del Conto dei Profitti e delle Perdite<sup>41</sup>. Il manuale *Montgomery* ha introdotto anche le prime norme etiche fra cui indipendenza, integrità, obiettività che il revisore deve possedere nel gestire i rapporti con i clienti (in particolare anche il divieto di ricevere regali)<sup>42</sup>. Con riferimento ai compensi per l'attività di revisione, Montgomery sottolinea il rischio di sottovalutare l'incarico in considerazione all'ammontare: importi troppo bassi o troppo alti. E a seguire, suggerisce che il revisore debba possedere qualità oggettive di separazione di interessi con i proprietari dell'azienda-cliente e qualità soggettive di integrità, obiettività e professionalità. Infine, introduce il concetto che il revisore deve ricoprire solo una funzione: quella di revisione evitando altre funzioni di consulenza. Tali rilevanti contributi consentirono a Montgomery nel 1912 e nel 1935 di essere nominato responsabile dell'AICPA, creò il *Journal for Accountancy* e fu poi uno dei cofondatori dell'attuale società di revisione *PriceWaterhouseCoopers*.

Seguiranno numerose edizioni del manuale al fine di recepire i costanti aggiornamenti sviluppati dalla prassi professionale e consolidati dalla produzione dottrina che andava via via sempre più ad influenzare l'operatività dei revisori ed anche degli organi di vigilanza.

Verso la fine del XIX secolo gli Stati Uniti emettono i primi provvedimenti che rendono obbligatoria la revisione del bilancio di esercizio, destinato a pubblicazione, affidata ad esperti esterni per la tutela degli interessi dei terzi. I motivi dell'obbligo della revisione contabile sono da ricondurre all'inadeguatezza degli strumenti aziendali di controllo del tempo e alla diffusione di comportamenti contabili scorretti, delle frodi, della corruzione e soprattutto alla necessità di meglio tutelare l'interesse dei cosiddetti *stakeholders*. Ciò ha determinato un notevole sviluppo delle attività di auditing ma anche l'inizio dell'era d'influenza anglosassone, durante la quale:

a) si consolida l'obbligatorietà della revisione contabile da parte di un revisore professionale indipendente attraverso l'emissione di un giudizio professionale del

---

<sup>41</sup> D. Matthews, *A History of Auditing: The Changing Audit Process in Britain from the Nineteenth Century to the Present Day*, Routledge, 27 settembre 2006, pp. 84-87.

<sup>42</sup> Va segnalato che Montgomery definì le linee guida del comportamento che deve tenere il revisore (lo "state of mind"), ossia: coscienza, fiducia, indipendenza, audit fee già nel suo primo libro del 1905. In particolare, analizza la pericolosità che può scaturire da un rapporto improntato su basi di amicizia tra il revisore e il primo cliente e di conseguenza già nel 1905 affronta il problema del cambio obbligatorio e periodico del responsabile dell'incarico di revisione.

tipo “*we certify that*”, a garanzia della trasparenza e correttezza delle informazioni contenute nel bilancio di esercizio;

b) negli Stati Uniti e in Gran Bretagna nacquero le prime e importanti società di revisione.

L'incremento delle operazioni aziendali, nonché della loro complessità, congiuntamente alla frammentazione della compagine sociale fecero sì che i soci iniziarono a valutare la necessità di delegare le attività di controllo a soggetti dotati di competenze specifiche.

Fu proprio in questa fase storica che trova origine la primordiale forma di “divaricazione” fra la proprietà ed il controllo che ha posto poi le basi per l'evoluzione dei modelli di governance e per la cultura dei controlli<sup>43</sup>.

## 1.5. L'evoluzione delle attività di controllo in Italia tra la fine del XX secolo e inizio del XXI secolo

---

Per quanto riguarda l'esperienza italiana una prima normativa che attesta l'importanza della revisione contabile è prevista dal R.D. 27 maggio 1866 n. 2966 con cui venne istituito presso il Ministero delle Finanze un Ufficio Sindacato con il compito di sorvegliare il rispetto della legge, dell'atto costitutivo e di vigilare sulla corretta compilazione e tenuta dei libri sociali, nonché di intervenire nelle assemblee. Tale istituto può essere inteso come una prima forma embrionale di un organo di sorveglianza. Pochi anni dopo con il R.D. n. 5265/1869 gli organi periferici dell'Ufficio Sindacato vengono sostituiti con gli Uffici Provinciali del Commercio. Nel 1879, altra data significativa per l'evoluzione della professione nel contesto italiano, viene organizzato a Roma il primo Congresso Nazionale dei Ragionieri, a conferma che l'attività dei professionisti contabili italiani è fondamentale per le trasformazioni sociali e le politiche in atto in Italia a quel tempo<sup>44</sup>.

In realtà le previsioni normative per il controllo contabile ed amministrativo delle società anonime in quel periodo erano fortemente ostacolate dall'esistenza di lobby economiche contrarie all'introduzione di vincoli e obblighi contabili<sup>45</sup>. Le funzioni di vigilanza sulle società si sono poi negli anni sempre più estese finché con la pub-

---

<sup>43</sup> R.R. Formoy, *The Historical Foundations of Modern Company Law*, London, 1923; S. Gialdroni, *East India Company. Una storia giuridica (1600-1798)*, il Mulino, Bologna, 2011; M. Jasnoff, *La compagnia delle Indie. La prima multinazionale*, Il Saggiatore, Milano, 2012.

<sup>44</sup> D. Lamanna Di Salvo, *Ragioniere e dottore commercialista*, cit., 2004.

<sup>45</sup> Il panorama economico dei primi anni del nuovo Regno era connotato da “avventurieri e agiotatori di fuoriviva, da spericolate manovre di borsa, fittizie società italiane che drenavano capitali verso l'estero e potenti società straniere che entravano in rapporti diversi con la nuova amministrazione italiana”, in A. Sciumè, *op. cit.*

blicazione del Codice del Commercio del 1882 si ebbe il passaggio dall'istituto della vigilanza governativa, istituita con R.D. 12 febbraio 1865 ed esercitata dai Commissari Regi, ad un nuovo sistema basato sull'autonomia dei privati concedendo quindi maggiori libertà ai soci ed abolendo in tal modo ogni ingerenza diretta dello Stato. Il Codice fu approvato con la L. 2 aprile 1882 n. 681 e promulgato con Decreto reale 31 ottobre 1882, registrato poi dalla Corte dei conti il 3 novembre 1882.

Il particolare il Codice del 1882 statuisce l'introduzione del Collegio Sindacale nell'ordinamento giuridico italiano al fine di attribuire ai sindaci scelti dall'assemblea il ruolo di supervisor sulla gestione sociale. Comunque, seppur nel precedente Codice di Commercio del 1865 l'istituto del Collegio Sindacale non era ancora stato istituzionalizzato, di fatto era già molto diffuso nella pratica degli Statuti delle principali compagnie<sup>46</sup>. Vi sono testimonianze di modelli che preludono alle prime rudimentali forme dell'attività di vigilanza sindacale già nella compagnia della Camera Imperiale di Comacchio del 1709<sup>47</sup>, nell'Imperiale Privilegiata Compagnia Orientale del 1719<sup>48</sup>, nonché nella Compagnia Reale del Piemonte per le opere e i negozi in seta del 1752<sup>49</sup>. Trattasi per lo più di organi interni svolgenti a volte la funzione di vigilanza interna oltre a quella di revisione del bilancio, talvolta entrambe, e certamente precursori delle successive funzioni di pertinenza del Collegio Sindacale previste dalle norme codicistiche. Da un punto di vista normativo va anche ricordato come l'origine della disciplina delle società commerciali risale al Code de Commerce del 1807 che, grazie all'espansione napoleonica, venne trapiantato anche in Italia. Secondo le disposizioni in esso contenute le attività commerciali venivano preliminarmente sottoposte ad autorizzazione governativa per la valutazione della bontà dell'attività sociale. Ciò avve-

---

<sup>46</sup> F. Cossu, *L'indipendenza del Collegio Sindacale e del Revisore Contabile*, Supplemento Fascicolo 12/2006, *Diritto & Giustizia*, Varese, 2006, pp. 10-17; G. Ferri, *Le società commerciali nel Codice di Commercio del 1865*, in *Riv. dir. comm.*, 1966, I, pp. 75-76 in cui: "Nel Codice di Commercio del 1865 non era previsto il Collegio Sindacale, le sue funzioni erano però all'epoca svolte dai commissari Regi che dovevano: dare concreto valore alle cautele imposte dalla legge e assicurare gli azionisti e i terzi che le nuove condizioni imposte dalla legge siano adempiute". I Commissari Regi, il Prefetto e due membri eletti ogni due anni dalle Camere di Commercio costituivano l'ufficio provinciale di ispezione.

<sup>47</sup> "L'attività della Compagnia era regolata da 33 capitoli di cui il Capo XIII prevedeva la nomina dei Sindaci con il compito di sovrintendere a tutti gli altri ministri ritenuti necessari per il buon regolamento della compagnia", in P. Ungari, *Profilo storico del diritto delle anonime in Italia*, Bulzoni, Roma, 1974, p. 135 ss.

<sup>48</sup> Fondata a Vienna ma di estrema rilevanza per il triveneto e per la città di Trieste, il Capo XV dello Statuto prevedeva l'identificazione di due o tre membri eletti a maggioranza a cui affidare la verifica del bilancio annuale e la sua corrispondenza alle scritture contabili, in G. Bussolin, *Dalla Imperiale privilegiata compagnia orientale nel secolo scorso e del Lloyd Austro-Ungarico nel secolo presente*, Trieste, 1882.

<sup>49</sup> In P. Ungari, *op. cit.*, p. 147 secondo cui i soci nominavano due revisori, mentre un terzo corrispondeva al Direttore della Compagnia con le funzioni di revisionare il bilancio annuale.

niva grazie alla concezione tipica dell’Ancien Regime “del controllo societario quale strumento di vigilanza statale del sovrano derivante dall’autorizzazione regia sull’attività delle società anonime”.

Tale forma di vigilanza governativa implementata in Italia dai provvedimenti borbonici del 1817-1818 viene poi, durante il contesto unificatorio italiano, recepita dal R.D. 11 agosto 1863 n. 1418 ed infine aggiornata con R.D. 14 gennaio 1864 n. 1062 con cui venne affidata ai Commissari Regi. A seguire, il R.D. 27 maggio 1866 n. 2966, al fine di razionalizzare la disciplina e soprattutto in risposta alla crisi finanziaria del tempo, introduceva l’Istituto del Sindacato governativo con cui venivano aboliti i commissari di controllo e centralizzata la supervisione delle società commerciali soggette ad autorizzazione regia presso il Ministero delle Finanze (ai sensi dell’art. 156 del Codice di Commercio del 1865). Questa pratica riguardò anche alcuni istituti di credito, nello specifico le cosiddette “banche di emissione” e “di circolazione” operanti sul territorio nazionale<sup>50</sup>. Tale meccanismo di vigilanza sindacale esterna, ispirato ad una concezione strettamente dipendente dall’istituto dell’autorizzazione governativa, è da subito fortemente criticato dai sostenitori di una più compiuta liberalizzazione delle società anonime<sup>51</sup>. Tale normativa viene poi soppressa dal R.D. 5 settembre 1869 n. 5256 con cui vennero costituiti gli Uffici Provinciali d’Ispezione. Come affermato, il Codice di Commercio del 1865 non intervenne nel disciplinare le dinamiche del controllo delle società di capitali. Tali entità rimasero relegate ai parametri statutari, riconosciuti ad efficacia giuridica all’interno di un sistema tipicamente pubblicistico<sup>52</sup>. Competerà al Codice di Commercio del 1882 prevedere l’introduzione di un meccanismo di controllo sulle società affidato ai soci – e non più di tipo governativo – imperniato sulla figura del Collegio Sindacale. Si è certamente trattato di una forma di ammodernamento del diritto societario italiano ispirato alla previsione di un sistema di vigilanza interno alle società già conosciuto in altre realtà europee. Le nuove disposizioni in merito, contenute negli artt. 183-184 e 185<sup>53</sup>,

<sup>50</sup> Per approfondimenti in merito si vedano: C. De Cesare, *Il sindacato governativo, le società commerciali e gli istituti di credito nel Regno d’Italia*, Forni, Bologna, 1979, p. 13.

<sup>51</sup> C. Ghisalbetti, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Laterza, Bari, 2000, p. 131 ss.; A. Principe, *Il controllo giudiziario nel governo societario*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 15.

<sup>52</sup> A. Santuari, *Le società di capitali fra autorizzazione governativa e libertà di associazione durante il periodo 1800-1865*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, p. 41 ss.; P. Spada, *Autorità e libertà nel diritto delle società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, p. 703 ss.

<sup>53</sup> Art. 183: «In ogni assemblea ordinaria e in quella indicata nell’art. 14 si devono nominare tre o cinque sindaci e due supplenti per la sorveglianza delle operazioni sociali e per la revisione del bilancio. I sindaci possono essere soci e non soci e sono rieleggibili. Non sono eleggibili o decadono dall’ufficio i parenti e gli affini degli amministratori sino al quarto grado di consanguineità od affinità. In caso di morte, di rinuncia, di fallimento o di decadenza d’alcuno dei sindaci, subentrano i supplenti in ordine d’età. Se ciò non basta a renderne completo il numero, i sindaci rimasti chiamano a sostituire i mancanti altre persone che stanno in carica sino alla prossima assemblea generale».

da subito vennero criticate dalla dottrina e dai professionisti del tempo sia per l'estrema sinteticità della normativa, in particolare con riferimento alla mancanza di una nozione condivisa del requisito di indipendenza richiesto ai controllori e relativo meccanismo di selezione e nomina dei membri del Collegio, nonché per l'estrema lacunosità della normativa<sup>54</sup>. Per questo furono subito molte le proposte di riforma o perfino di abolizione dell'istituto dei sindaci<sup>55</sup>.

Negli anni a seguire, e precisamente dal 1890 in Italia, si consolida il confronto tra giuristi, economisti e gestori dei capitali originatosi anche dalla rilevante crisi industriale ed economica del 1890-1895. Tale crisi era scoppiata nel 1873 a seguito del fallimento della banca newyorkese di Jay Cooke che alimentò un'importante crisi economica (agraria e industriale) con effetti mondiali. La ripresa, seppur a rilento, è

---

Art. 184: «I sindaci devono: 1. stabilire d'accordo cogli amministratori della società, la forma dei bilanci e della situazione delle azioni; 2. esaminare almeno ogni trimestre i libri della società per conoscere le operazioni sociali e accertare la bontà di metodo e di scrittura; 3. fare frequenti ed improvvisi riscontri di cassa non mai più lontani di un trimestre uno dall'altro; 4. riconoscere almeno una volta ogni mese colla scorta dei libri sociali, l'esistenza dei titoli o dei valori di qualunque specie depositati in pegno, cauzione o custodia presso la società; 5. verificare l'adempimento delle disposizioni dell'atto costitutivo e dello statuto, riguardanti le condizioni stabilite per l'intervento dei soci nell'assemblea; 6. rivedere il bilancio e farne relazione nel termine assegnato negli articoli 154 e 179; 7. sorvegliare le operazioni di liquidazione; 8. convocare, colle norme stabilite nell'art. 175, l'assemblea straordinaria ed anche l'assemblea ordinaria in caso di omissione da parte degli amministratori; 9. intervenire a tutte le assemblee generali; 10. e in genere sorvegliare che le disposizioni della legge, dell'atto costitutivo e dello statuto siano adempiute dagli amministratori. I sindaci delle società non soggette alle disposizioni dell'art. 177 hanno diritto di ottenere ogni mese dagli amministratori uno stato delle operazioni sociali. I sindaci possono assistere alle adunanze degli amministratori, e far inserire negli ordini del giorno di queste adunanze e in quelli delle assemblee ordinarie e straordinarie le proposte che credono opportune».

Art. 185: «L'estensione e gli effetti della responsabilità dei sindaci si determinano con le regole del mandato».

<sup>54</sup>C. Vivante, *Per la riforma delle società anonime*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I, p. 151; T. Ascarelli, *Appunti di diritto commerciale*, Società editrice del Foro Italiano, Roma, 1933, p. 379; V. Sallandra, *Le società commerciali secondo il nuovo Codice civile*, Bologna, 1942, p. 108 ss.

<sup>55</sup>M. Vema, *I revisori dei conti nel progetto del nuovo codice di commercio*, in *Rivista italiana di ragioneria*, n. 5, 1935, p. 155 secondo cui: "... che l'attuale istituto sindacale non funzioni, e veramente non credo abbia funzionato nel passato o per lo meno che esso non corrisponde alle esigenze della odierna vita commerciale, da effettivo organo di controllo per cui fu creato è cosa nota a tutti. Questo perché a far parte del Collegio Sindacale sono chiamate persone che non sempre hanno il tempo di adempiere al loro dovere o che non possiedono le cognizioni adeguate alla carica o che, come avviene per la maggior parte dei casi, per non inimicarsi il Consiglio, preferiscono stare lontani dalla società che dovrebbero controllare, facendosi perfino mandare a casa gli atti da firmare". Ed anche G. Broglia, *Sui sindaci delle Anonime*. Discorso pronunciato al Senato del Regno dall'on. Prof. Giuseppe Broglia, in *Rivista italiana di ragioneria*, n. 5, 1937, pp. 189-190 in cui: "Il Collegio Sindacale, organo di controllo, ha praticamente perduto gran parte del suo prestigio per non dire addirittura che è caduto nel più complesso discredito per il modo con cui viene costituito. Azionisti, creditori e perfino la stessa autorità giudiziaria, si rileva ciò nei procedimenti di falso in bilancio, non danno grave importanza all'opera, quasi sempre compiacente dei sindaci ...".

registrabile a partire dal 1896 ma si interrompe con la successiva crisi del 1907<sup>56</sup>.

In questo complesso scenario, economia e diritto continuano la loro diatriba e alimentano il processo evolutivo in tema di controllo societario e contabile. In tali contesti risulta sempre più forte l'influenza anglosassone che preferisce il revisore professionale ai sindaci, ritenuti solo in parte professionisti dell'area economica o contabile. Anche in Italia, seppur in ritardo, si diffondono le prime regole tecniche in tema di revisione. Si dovrà attendere fino al 1926 per la pubblicazione del primo manuale, ad opera di Malinverni<sup>57</sup>. Questo processo di "consapevolezza italiano" è il risultato di alcuni fenomeni significativi per l'evoluzione della professione del revisore. In primis la presenza anche in Italia dal 1926 delle prime società di revisione di origine anglosassone nonché la formalizzazione legale della revisione contabile e delle società fiduciarie per il tramite del D.L. 16 dicembre 1926 n. 2214. Tale normativa è finalizzata a regolamentare l'Istituto Fiduciario Italiano costituito a Roma nel 1923 e del primo Istituto di Revisione Aziendale costituito a Milano nel 1924. Nel 1929 si ha anche la formalizzazione legale della professione del dottore commercialista grazie al R.D. 28 marzo 1929 n. 588. Nel 1931 il R.D. 28 agosto 1931 n. 1302 con cui viene approvato lo statuto dell'Ente Nazionale Fascista della Cooperazione, prevedeva la revisione facoltativa del bilancio di esercizio delle società.

## 1.6. L'istituzionalizzazione delle attività di auditing

L'analisi fin qui svolta permette di fare alcune prime considerazioni che attestano come l'attività dei controlli, si sia dapprima originata al fine di accertare la correttezza e la veridicità dei dati contabili esposti in bilancio<sup>58</sup> e poi evoluta a causa dell'incremento esponenziale della quantità e complessità delle operazioni commerciali. È basilare ribadire che il percorso evolutivo della revisione contabile è strettamente legato a quello della contabilità, essendo il primo in funzione del secondo. Le radici della revisione dei conti come la conosciamo oggi risalgono al

---

<sup>56</sup> F. Pontani, *op. cit.*, p. 288.

<sup>57</sup> R. Malinverni, *La tecnica della revisione*, Utet, Torino, 1926. A seguire altri manuali fra cui: F. De Julio, *Come si procede alla revisione di una contabilità commerciale e le principali alterazioni dei conti e dei bilanci delle società anonime*, Arti grafiche L. Smolars e Nipote, Trieste, 1930; di C. Finocchiaro, *Considerazioni sulla revisione in generale e sulla revisione aziendale*, in *Riv. it. scienze comm.*, n. 6, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 1936.

<sup>58</sup> Ciò in quanto il bilancio di esercizio anche se correttamente redatto necessita di una indagine interpretativa onde evitare che i dati vengano percepiti in modo fuorviante, in A. Ceccherelli, *Il linguaggio dei bilanci. Formazione e interpretazione dei bilanci commerciali*, Felice Le Monnier, Firenze, 1961, p. 312 secondo cui "l'approccio revisionale risulta essere un procedimento interpretativo in grado di ripercorrere il processo di elaborazione attraverso il quale i fatti stessi si trasformano in cifre e si esprimono in valore: permette quindi di fondare su larga base i giudizi di veridicità dei risultati".

1314 allorquando venne introdotta in Inghilterra una figura specifica al fine di controllare esclusivamente la conformità del bilancio dello Stato, ossia la carica di “*Auditor of the Exchequer*”.

La complessa struttura dei controlli assume una sua fisionomia più definita, secondo un’accezione moderna del fenomeno nel XVII secolo, con la creazione delle prime compagnie commerciali inglesi e olandesi. Proprio durante questa fase storica si assiste ad una prima profonda divaricazione tra il trasferimento delle risorse dai “proprietari” agli “agenti”. Il che implica la conseguente dissociazione tra i diritti di proprietà e i poteri di gestione, alimentando in tal modo la necessità di una rendicontazione precisa e puntuale degli affari compiuti<sup>59</sup>.

Esempi si hanno nelle organizzazioni della East India Company britannica e delle compagnie olandesi in cui erano evidenti i prodromi della moderna architettura dei controlli interni:

1. l’attività degli auditors era regolata in modo preciso e consisteva in funzioni di revisione contabile ma anche di verifica della corretta applicazione del regolamento della compagnia;
2. vi era l’obbligo di una assemblea generale annuale in cui leggere i conti e discutere degli affari generali della compagnia.

La costituzione delle “compagnie” ha pertanto determinato il sorgere di una “organizzazione” che trascende la gestione individuale, ma aggrega diversi soggetti che prestano attenzione all’agire della compagnia stessa. In tale contesto le attività del controllo interno assumono rilevanza diventando componente della stessa organizzazione<sup>60</sup>.

Per quanto attiene all’esperienza italiana, dopo l’introduzione degli *auditores* in epoca romana, essa è stata certamente più travagliata ed in ritardo rispetto a quella anglosassone. In particolare agli inizi del ’900 in Italia, contrariamente a quanto si verifica in Europa, dove la revisione legale dei conti è attività obbligatoria per determinate imprese individuate dalle specifiche normative di riferimento, il recepimento dell’obbligo della revisione subisce una serie di ritardi a causa delle difficoltà connesse alla sua formalizzazione. Il Codice del Commercio del 1882 si era limitato ad istituire il Collegio Sindacale e a disciplinare l’attività di sola vigilanza che deve essere svolta dai sindaci e solamente nel 1931 viene istituzio-

---

<sup>59</sup> M. Power, *La società dei controlli. Rituals di verifica*, Einaudi, Torino, 2002, p. 58 ss. (trad. it.: *The Audit Society. Rituals of verification*, New York, 1997).

<sup>60</sup> Sono molti in dottrina a condividere la sussistenza di un indissolubile legame giuridico, oltre che economico, tra l’impresa e l’attività del controllo interno nei processi produttivi gestionali. Si vedano per es. F. Carnelutti, *Sulle nuove posizioni del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, p. 65 ss.; V. Mossa, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il Codice civile del 1942*, I, Il Libro del Lavoro. L’impresa Corporativa, Milano, 1942, p. 337 ss.; A. Asquini, *Il Diritto commerciale nel sistema della nuova codificazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I, p. 429 ss.

nalizzata la revisione legale dei conti seppur in maniera ancora facoltativa. Anche il Codice del 1942 non ha portato rilevanti novità in merito.

La prima grande codificazione dell'attività di revisione aziendale si ha con il Companies Act del 1862 che statuisce l'affidamento della funzione di audit a specifici revisori indipendenti: i c.d. Chartered Accountants eletti dall'assemblea dei soci nelle società a limitazione di responsabilità. L'Inghilterra è stata di fatto uno dei primi paesi all'avanguardia in tema di certificazione indipendente, seguita dagli Stati Uniti in cui l'attività di revisione, sebbene approdata all'inizio del 1800 contestualmente agli investimenti e alla colonizzazione inglese, si è di fatto sviluppata solo dopo la crisi del 1929, allorquando la Borsa di New York impose alle società quotate l'obbligo della certificazione del bilancio.

In conclusione si può affermare che negli stessi anni in cui l'Italia era il punto di riferimento indiscusso per le conoscenze e l'applicazione delle regole contabili basate sul metodo della partita doppia, l'Inghilterra introduceva i primi concetti di managerial accounting ponendo in tal modo le basi per lo sviluppo della visione gestionale del controllo.

Il divario che ha segnato l'evoluzione delle discipline contabili in Inghilterra rispetto all'Italia nel periodo pre-industriale è da attribuire anche ai differenti contesti culturali di riferimento. In Italia vigeva un approccio dottrinale che posizionava la contabilità tra le scienze esatte, in Inghilterra prevaleva l'approccio applicativo di tipo manualistico.

Fra i molti studiosi della storia dell'auditing è opportuno un riferimento allo storico Richard Brown che così descrive in modo intuitivo le radici dell'auditing *"The origin of auditing goes back to times scarcely less remote than that of accounting, whenever the advance of civilization brought about the necessity of one man being intruse to some extent with the property of another, the advisability of same kind of check upon the fidelity of the former would become apparent"*<sup>61</sup>.

Il controllo sugli atti della gestione delle imprese private prende pertanto avvio solo dal XIX secolo e si è sviluppato secondo due percorsi evolutivi:

1. Anglosassone presente in Inghilterra dopo la pubblicazione del Companies Act del 1862 che costituisce la prima rilevante codificazione dell'attività di auditing (controllo contabile) effettuata da Auditors indipendenti eletti dall'Assemblea delle Società a Responsabilità Limitata.

2. Statunitense, sviluppatosi negli Stati Uniti dal 1862 con il Company Act che istituisce l'introduzione dell'auditing svolta da revisori indipendenti a cui seguirà nel 1867 la costituzione della prima Audit Company. Di fatti la revisione contabile negli Stati Uniti si è sviluppata solo dopo la crisi del 1929 in seguito all'introduzione della certificazione dei bilanci per le società quotate.

---

<sup>61</sup> S. Ramamoorti, *Internal Auditing: History, Evaluation and Perspective*, The Institute of Internal Auditors, p. 5.

# L'evoluzione dei controlli aziendali nella prima metà del XX secolo

### 2.1. Gli sviluppi durante gli anni '30

---

La nascita di una più evoluta attività di auditing viene fatta risalire alla fine degli anni '30 negli USA, periodo a cui sono ascrivibili molti accadimenti che hanno reso indispensabile una rivisitazione delle attività di controllo per rendere più attendibili le informazioni aziendali. In particolare, furono il celebre crollo della borsa del 1929 ed anche lo scandalo verificatosi sempre nello stesso periodo inerente alla falsificazione dei bilanci della McKesson & Robinson Incorporated<sup>1</sup> a dare l'impulso per l'elaborazione di una nuova regolamentazione delle attività del controllo delle società.

Furono soprattutto due atti normativi emanati rispettivamente nel 1933, il *Securities Act*, e nel 1934 il *Security and Exchange Act*, a incrementare la diffusione della pratica della revisione contabile negli USA. Va comunque ricordato, come già anche affermato nel primo capitolo, che l'Inghilterra è stato il primo paese veramente all'avanguardia in tema di certificazione indipendente dei bilanci delle società, seguita poi dagli Stati Uniti dove l'attività di revisione, sebbene approdata agli inizi dell'800 contestualmente agli investimenti e alla colonizzazione inglese, si è sviluppata solo a partire dagli anni '30. Agli Stati Uniti si deve invece il riconoscimento di essere stati i primi a meglio formalizzare e disciplinare l'attività professionale dei revisori contabili. Infatti, nel 1887 è stato costituito l'*American Association of Public Accountants (AAPA)* che nel 1896 pubblica le prime norme che disciplinano la professione dei *Certified Public Accountants (CPA)*. L'associazione nel 1916 si rinnova e diventa *Institute of Public Accountants (IPA)*, denominazione che viene poi modificata nel 1917 in *American Institute of Accountants (AIA)*, ed infine nel 1957 assume l'attuale appellativo di *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*<sup>2</sup>. Nel 1921 venne costituita l'*American*

---

<sup>1</sup>J.R. Heir, M.T. Dugan, D.L. Sayers, *A century of debate for internal controls and their assessment: a study of reactive evolution*, in *Accounting History*, Vol. 10, n. 3, 2005 in cui è riportato che i bilanci della società presentavano attività gonfiate artificiosamente per 21.000.000 di dollari.

<sup>2</sup>AICPA, *Auditing, Attestation and Quality Control Standards Setting Activities-Operating Policies*, 16 February 2010, Appendix A-Historical Background, in [www.aicpa.org](http://www.aicpa.org).

*Society of Certified Public Accountants*, la quale nel 1936 si fuse con l'IPA.

L'esigenza di un forte cambiamento dell'attività di auditing, condusse nel 1943 all'istituzione negli Stati Uniti della *Securities and Exchange Commission* con il compito di elaborare le regole per la revisione dei bilanci. Negli anni la SEC ha assunto il ruolo di supervisione delle norme professionali delegando il ruolo di produzione e divulgazione dei *Generally Accepted Accounting Principles* e dei *Generally Accepted Auditing Standards* alle associazioni professionali, in particolar modo all'AICPA. Va anche ricordato come i primi Acts americani emanati in seguito alla crisi del 1929 furono prodotti su imitazione di quanto già verificatosi nel 1720 in Inghilterra con la pubblicazione del *Bubble Act*. Tale regolamentazione fu prodotta per reagire alla crisi della borsa inglese del 1720, scoppiata a causa delle forti speculazioni sui titoli della *South Sea Company*<sup>3</sup>.

Per quanto la crisi del 1929 abbia messo in subbuglio l'intero mondo economico con effetti catastrofici per molte società, per molti investitori e banche, ai revisori non venne comunque imputata nessuna colpa ritenendo che le cause fossero da circoscrivere alle speculazioni effettuate, alle operazioni di fusioni nonché alle tante manipolazioni di mercato (paragonabili alle attuali operazioni di aggiotaggio). Solo un'analisi postuma ha ravvisato come il venir meno dell'indipendenza del revisore ed anche dei requisiti di obiettività e di professionalità richiesti al revisore per poter svolgere le sue funzioni, abbiano contribuito in modo rilevante alla crisi finanziaria di molte società del tempo. Il tema dell'importanza dell'indipendenza del revisore emerge in modo significativo solo nel 1940 quando Montgomery nella V edizione del suo libro definì per la prima volta l'aspetto formale dell'indipendenza del revisore come: "*Independence, is the sense used above, is the opposite of sub-service; it implies an attitude of mind completely objective, without bias, and free from the influence of any affiliation which affect judgment or any matter*".

Con la costituzione della SEC fu imposto l'obbligo di certificazione dei bilanci per tutte le società quotate negli Stati Uniti e per le società controllate da società quotate nella borsa americana indipendentemente dalla loro sede. Il fine ultimo fu quello di fornire garanzie a tutti i risparmiatori ed i terzi, in genere con riferimento ad una maggior chiarezza e trasparenza delle informazioni economico-finanziarie contenute nei bilanci d'esercizio. Ciò ha determinato una rapida diffusione delle società di revisione che operano a livello internazionale, che indirettamente hanno contribuito alla divulgazione e consolidamento della cultura del controllo contabile nonché delle tecniche di revisione contenute negli standard di revisione

---

<sup>3</sup> A.B. DuBois, *The English Business Company after the Bubble Act 1720-1800*, London, 1938, in cui è riportato che il Bubble Act presentava un forte carattere repressivo, subordinando la costituzione delle società per azioni ad una decisione adottata addirittura dal Parlamento. Si impediva in tal modo la costituzione dei Bubbles ossia società di dimensioni minori finanziate da risparmiatori sulla base di progetti spesso truffaldini.

di derivazione anglosassone<sup>4</sup>. Tali standard erano graditi alle grandi imprese in quanto, per la loro tipica astrattezza ed indeterminatezza, permettevano al revisore di scegliere l'alternativa più idonea per i propri interessi. Sono in molti<sup>5</sup> a ritenere che l'influenza delle società di revisione sull'attività dell'AICPA non sia stata marginale, al punto che la mancanza di una reale autonomia da parte delle associazioni professionali ha impedito l'emanazione di standard e principi veramente "indipendenti" in grado di garantire e salvaguardare l'interesse pubblico.

Anche in Italia il vero sviluppo dell'attività di revisione è iniziato negli anni '30.

In particolare, il primo raduno nazionale dei dottori in Economia e Commercio, tenutosi a Torino il 6 e 7 ottobre 1935, dove tra le varie iniziative fu condivisa la proposta di riforma del Collegio Sindacale che si inserì come risposta ad un'altra proposta di riforma avanzata dalla commissione parlamentare presieduta da Vivante<sup>6</sup>. I dottori elaborarono una proposta volta in primis a rivedere i criteri di scelta dei sindaci nonché le loro funzioni, mentre quella di Vivante si fondava sull'abolizione del Collegio Sindacale e istituzione di un Ufficio Statale costituito da 50 revisori centrali e di diversi Uffici provinciali composti in numero variabile da 8 a 20 membri<sup>7</sup>.

A seguire, il 24 luglio 1936, con l'emanazione del R.D. n. 1548 convertito dalla L. 3 aprile 1937 n. 517 e con il R.D. 10 febbraio 1937 n. 228, venne istituita la

---

<sup>4</sup>S. Lamonica, *Revisione contabile e certificazione di bilancio: la prassi internazionale e la realtà italiana*, in *Riv. dottori comm.*, 1980, p. 223.

<sup>5</sup>P.E. Cassandro, *Revisione aziendale e certificazione di bilanci: l'esperienza americana e i suoi insegnamenti*, in *Riv. dottori comm.*, 1980, p. 185 ss., che rileva che: "assai importante è anche l'influenza che le otto grandi esercitano sui cosiddetti comitati di cui si articola l'AICPA per lo studio e la discussione dei vari problemi contabili e di revisione. In molti comitati la rappresentazione delle otto maggiori società di revisione superava la metà dei componenti". E ancora: "l'elasticità e indeterminatezza di quei principi ha fatto addirittura parlare di una 'creative accounting', cioè di una contabilità 'creativa' quasi svincolata dalla realtà che dovrebbe invece rappresentare nel modo più adeguato e possibile".

<sup>6</sup>Anche l'Italia risentì degli effetti negativi del crollo della borsa americana del 1929 per cui a livello parlamentare prevale sempre più la tesi di coloro che sostengono la necessità di un intervento regolatore dello Stato nell'economia nazionale. Relativamente al tema del controllo sindacale alcuni si dichiaravano favorevoli a mantenere lo status quo e chi invece, rilevando il fallimento dell'istituto, ne richiedeva l'abolizione. A tal fine fu costituita una commissione parlamentare formata dai parlamentari Biamonti, De Gregorio, Frè, Vivante incaricata di elaborare proposte per regolare l'opera degli amministratori e ridare fiducia agli azionisti. La Commissione propose l'abolizione tout court dell'istituto sindacale e l'affidamento del controllo contabile a revisori iscritti all'apposito albo dei Revisori dei Conti. Nel 1935 lo stesso Vivante completa l'originaria proposta ipotizzando un Ufficio Statale di controllo permanente. Per approfondimenti in merito si vedano G. Cavalli, *La nomina dei sindaci*, in *Trattato Società*, diretto da Colombo Portale, Utet, Torino, 1998; G. Domenichini, *Il Collegio Sindacale nelle società per azioni*, in *Trattato di Diritto Privato*, Utet, Torino, 1985; G. Tedeschi, *Il Collegio Sindacale*, in *Comm. Codice civile*, diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, 1992.

<sup>7</sup>A. Revere, *Sullo schema di Decreto-legge relativo alla nomina dei sindaci nelle società Anonime*, in *Rivista italiana di ragioneria*, n. 8 e 9, 1936, p. 239 ss.

disciplina speciale: ossia il Ruolo dei Revisori Legali dei Conti. A seguito di tali provvedimenti (per le società con capitale superiore a 5 milioni di lire) uno o due fra i sindaci dovevano essere nominati fra i revisori dei conti iscritti nel ruolo speciale.

Nel 1939 con la legge n. 1966, nell'ordinamento italiano appare per la prima volta la definizione di società di revisione<sup>8</sup>. Tale normativa ha negli anni successivi determinato un rapido sviluppo delle società di revisione internazionali nel territorio italiano<sup>9</sup> nonché un progresso scientifico della Ragioneria, soprattutto per l'esigenza di definire dei "principi contabili", della cui corretta applicazione il revisore deve sincerarsi durante la procedura di verifica e correttezza dei conti di bilancio.

Il Codice civile del 1942 recepisce l'impianto normativo del tempo senza apportare significative modifiche. Ciò in quanto il R.D. n. 1548/1936 aveva già previsto delle modifiche per le attività di controllo effettuate dal Collegio Sindacale prevedendo che alcuni dei componenti del Collegio dovessero possedere una adeguata competenza tecnica ed esperienza in materia contabile. Inoltre, sono state delineate le condizioni di "giusta causa" e quella di "giusti motivi" per poter procedere alla revoca, decadenza e sostituzione dello stesso Collegio o dei suoi membri. Questo provvedimento ha permesso di ottenere una sempre minore dipendenza dei membri del Collegio Sindacale rispetto all'assemblea dei Soci<sup>10</sup> ed anche di risolvere alcune criticità che erano emerse con il Codice di Commercio del 1882.

Viceversa, l'aggiornamento del 1942 non ha saputo superare una criticità significativa. Il codice si limitava a disciplinare essenzialmente un controllo di tipo contabile mentre, stante la normativa, al Collegio Sindacale competeva anche l'attività di controllo interno. Funzione questa, molto poco attuata sia per la maggior rilevanza attribuita al controllo contabile sia per la mancanza di una precisa e condivisa definizione di controllo interno nonché per evitare possibili contrasti con gli amministratori che erano adibiti di facto al controllo interno. Tale approccio va anche contestualizzato con la situazione del tempo, ossia avente come riferimento società per azioni chiuse e a ristretta base societaria per cui la supervisione della gestione era finalizzata per lo più a garantire l'integrità del patrimonio sociale e, a tal fine, si riteneva sufficiente il solo controllo contabile effettuato dal Collegio Sindacale.

---

<sup>8</sup> Ai sensi della L. 23 novembre 1939 n. 1966, Disciplina delle società fiduciarie e di revisione, (G.U. 10 gennaio 1940 n. 7) all'art. 1, "Sono società fiduciarie e di revisione e sono soggette alla presente legge quelle che, comunque denominate, si propongono, sotto forma di impresa, di assumere l'amministrazione dei beni per conto di terzi, l'organizzazione la revisione contabile di aziende e la rappresentanza dei portatori di azioni e di obbligazioni".

<sup>9</sup> G. Verrascina, *Revisione e Certificazione: Note Introduttive*, Università degli Studi di Trieste, Istituto di Ragioneria, Quaderno n. 15, a.a. 1980-1981.

<sup>10</sup> G. Gasparri, *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, settembre 2013, CONSOB, Milano.

## 2.2. Il contributo dell'Internal Institute Auditors (IIA) per lo sviluppo del controllo interno

---

Il sistema di controllo interno, secondo la moderna concezione, trova la sua origine in particolare negli USA a decorrere dagli anni '40 in quanto fino ad allora aveva ricoperto un ruolo di attività di controllo secondario, anche se non trascurabile, all'interno della revisione contabile.

Il periodo della Seconda guerra mondiale alimentò nuovi stimoli nell'evoluzione delle attività dei controlli grazie anche alla crescita del numero di società operanti nel settore militare. In particolare, si enfatizzò la natura indipendente dell'incarico di revisione come garanzia di un'attività affidabile e sicura. L'esigenza di introdurre un controllo interno in aggiunta a quello esterno fu dettata dalla necessità di disporre di ulteriori strumenti di verifica indipendente per ridurre i rischi connessi alle corrette rilevazioni contabili, all'appropriazione indebita e alle frodi perpetrate all'interno dell'organizzazione.

Con la crescita delle attività, della loro complessità e dei mercati, emerse inoltre anche la necessità di una funzione di garanzia interna che potesse verificare le informazioni utilizzate per le varie decisioni di business. Per questo, l'internal auditor divenne da subito il responsabile di una attenta raccolta e comunicazione dei fatti aziendali con lo scopo di permettere al management di tener traccia degli sviluppi aziendali più significativi e dei risultati relativi alle numerose transazioni. Già a quel tempo le grandi compagnie del settore ferroviario, della difesa e dell'industria avevano compreso il valore dei servizi di auditing, che non erano più circoscritti alla semplice revisione del bilancio. In pratica l'effetto dell'incremento delle transazioni alimentò la necessità di avere figure esperte per revisionare le attività aziendali in modo obiettivo, così da garantire l'indipendenza del management. In tal modo le organizzazioni iniziarono a introdurre delle figure di internal auditors, inizialmente con un ruolo di protezione contro frodi e truffe che presto si evolse in un'attività di verifica di tutte le transazioni a supporto del management.

Da un punto di vista legislativo, è stata di notevole importanza la costituzione del *Committee on Auditing Procedure*, avvenuta il 30 gennaio 1939, che emise nel 1941 il primo di una serie di 54 documenti denominati *Statement On Auditing Procedure (SAP)*.

Significativo il documento *Statement on Auditing Procedure* n. 29, in cui per la prima volta viene delineata la distinzione tra verifiche di tipo amministrativo, che riguardavano "l'efficienza operativa e l'aderenza delle politiche gestionali", e quelle di tipo contabile, orientate a garantire l'integrità dei beni dell'impresa e l'attendibilità dei documenti di carattere finanziario.

Da questo momento l'evoluzione della professione dell'internal auditing è stata strettamente connessa alla storia dell'Istituto degli Internal Auditors (Internal Institute Auditors-IIA): un'organizzazione fondata negli Stati Uniti nel 1941. Sono

significativi i molti contributi<sup>11</sup> dell'IIA volti a sottolineare l'importanza per le società di dotarsi della figura di un revisore interno. Nella pubblicazione effettuata dall'IIA in occasione dei 60 anni della sua nascita intitolata "*60 years of progress through sharing*", lo storico di internal audit Dale L. Fleisher ha riportato che "*la storia dell'IIA è grandiosa e ciascuno degli apporti a questa storia decennale hanno permesso di rendere l'IIA ciò che è oggi:*

1) *la prima associazione internazionale professionale dedicata alla promozione e allo sviluppo della pratica del controllo interno;*

2) *l'autorità è leader, riconosciuta negli standard, nelle ricerche e guide tecnologiche per la professione in tutto il mondo;*

3) *una organizzazione che vanta sedi globali in 141 paesi per 76.400 membri. Considerando le umili origini all'inaugurazione dell'IIA avvenuta a New York nel dicembre del 1941, allorché i membri erano solo 24, questa espansione globale e continua attesta la rilevanza e l'influenza crescente della professione di internal auditing di questi ultimi 70 anni. Proprio perché la professione di IA è indubbiamente pronta per diventare "una professione del XXI secolo"*<sup>12</sup>.

Di fatti nei primi anni dopo la costituzione dell'IIA, l'attività di internal auditing era ancora percepita come una stretta estensione dell'attività di revisione contabile; gli internal auditors erano chiamati principalmente ad assistere i revisori esterni nella revisione del bilancio o nello svolgere funzioni contabili.

Dalla costituzione dell'IIA il *National Industrial Conference Board* ha sottolineato l'importanza dell'Internal Auditing in tal modo: "*il divario crescente tra il management e le operazioni aziendali ha reso necessario lo sviluppo di una serie di controlli attraverso degli strumenti per cui il business potesse essere amministrato efficientemente. Il revisore interno realizza e completa ciascuna di queste attività fornendo la valutazione di ogni forma di controllo*".

I due più importanti studiosi nella storia delle origini della IIA sono stati Victor Z. Brink e Lawrence B. Sawyer. In particolare, Brink come primo direttore della ricerca dell'IIA è stato determinante nel 1947 nell'istituire la "Dichiarazione delle Responsabilità dell'Internal Auditor" (Statement of Responsibilities of the Internal Auditors) con cui si evince come l'Internal Auditor non si occupi solo di revisione contabile e di materie finanziarie ma anche di attività operative (Opera-

---

<sup>11</sup> Arthur E. Hald, 1944: "Necessity created internal auditing and is making it an integral part of modern business. No large business can escape it. If they haven't got it now, they will have to have it sooner or later, and, if events keep developing as they do at present, they will have to have it sooner". E Robert B. Milne, 1945: "The Institute is, the outgrowth of the belief on the part of internal auditors that an organization was needed in the structure of American Business to develop the true professional status of internal auditing. Although its roots are in accountancy, its key purpose lies in the area of management control. It comprises a complete intracompany financial and operational review".

<sup>12</sup> Dale L. Fleisher, "*60 years of progress through sharing*", in S. Ramamoorti, *Internal Auditing: History, Evolution and Perspective*, The IIA, 2003.

tional Auditing). Nel 1957 questa Dichiarazione è stata ampliata con l'intento di includere molti servizi che l'Internal Auditor svolge a supporto del management, e precisamente:

1. la revisione e la valutazione della solidità dell'adeguatezza e dell'applicazione di controlli contabili, finanziari e operativi;
2. l'accertamento della misura di adeguatezza organizzativa con l'inserimento di procedure, piani e policies aziendali;
3. l'accertamento della misura in cui i beni aziendali sono contabilizzati, salvaguardandoli da perdite di ogni tipo;
4. l'accertamento dell'affidabilità della contabilità e altri dati sviluppati all'interno dell'organizzazione;
5. l'accertamento della qualità delle performance nell'esecuzione delle responsabilità assegnate.

Si può affermare che dal 1941, con la costituzione dell'IIA, l'attività di internal auditing sia stata riconosciuta negli USA come una vera e propria professione. Nella seconda metà del '900 nascono anche i primi corsi di insegnamento specifici di internal auditing nelle università e si riscontra la presenza già a quel tempo di alcuni studi professionali che offrivano servizi di internal auditing.

Nel 1947 l'associazione formula la prima definizione ufficiale di IA:

*“internal auditing is an independent appraisal activity within an organization for the review of accounting, financial and their operations. It does primarily with accounting and financial matters, but it may also properly deal with matters of an operating nature”.*

Tale definizione ha evidenziato come inizialmente l'attività primaria dell'internal auditor fosse il controllo amministrativo e contabile, per cui quasi di supporto al revisore per le attività di controllo contabile, ciò anche al fine di contenere i costi<sup>13</sup>.

Negli anni l'evoluzione dei sistemi di comunicazione e lo sviluppo industriale hanno favorito la proliferazione di filiali dell'associazione dislocate geograficamente in numerosi paesi.

Nel 1954 l'IIA fornisce una nuova definizione in cui si enfatizza l'attività di supporto dell'IA al management della società e precisamente:

*“Internal control is best regarded as including the whole system of controls, financial and otherwise, established by the management in the conduct of the business, including internal audit, internal check and other forms of control”.*

---

<sup>13</sup> G. D'Onza, *Internal Auditing profili organizzativi, dinamica di funzionamento e creazione del valore*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 46-48.

Secondo tale accezione l'attività viene considerata come controllo di secondo livello, cioè di valutazione dell'attività dei vari responsabili di funzione.

Qualche anno dopo, nel 1958, viene pubblicato lo *Statement On Auditing Procedure No. 29*<sup>14</sup> in cui per la prima volta viene sottolineata la distinzione fra i controlli amministrativi e quelli contabili. I primi definiti come attività di controllo a supporto dell'efficienza operativa e i secondi a salvaguardia dei beni aziendali e quindi focalizzati sul controllo della trasparente e corretta trascrizione dei documenti finanziari.

Il periodo compreso tra il 1960 e il 1975 è caratterizzato dalla crescente attenzione al requisito di indipendenza che deve possedere il revisore, per il quale risulta fondamentale che non sia solo intrinseco al lavoro di revisione ma è necessario che sia anche percepito esternamente. Nel 1971, sotto la presidenza di Lawrence Sawyer del Comitato di Ricerca dell'IIA, viene formulata una terza definizione di Internal Auditing secondo cui non si menzionano più le attività di controllo contabile ma il rilevante ruolo che svolge l'internal auditor come garante e operatore dei controlli di terzo livello, secondo cui:

*“Internal auditing is an independent appraisal activity established within an organization as a service to the organization. It is a control which functions by examining and evaluating the adequacy and effectiveness of other controls. The objective of internal auditing is to assist members of the organization in the effective discharge of their responsibilities. To this end, internal auditing furnishes them with analyses, appraisals, recommendations, counsel, and information concerning the activities reviewed. The audit objective includes promoting effective control at reasonable cost”.*

Nel 1972 l'IIA interviene di nuovo per affinare la distinzione fra i controlli amministrativi e quelli contabili, pubblicando il nuovo *Statement on Auditing Procedure No. 54*<sup>15</sup>. Viene disciplinato che “il controllo amministrativo è il piano di organizzazione relativo ai processi decisionali che conducono all'autorizzazione di determinate operazioni da parte degli amministratori”, mentre il controllo contabile risulta il piano di organizzazione concernente la salvaguardia dei beni aziendali e l'affidabilità della documentazione finanziaria.

Nel 1972 si rinnova l'AICPA e inizia la pubblicazione degli *Statement on Auditing Standards (SAS)* e nell'ottobre 1978 viene istituito l'*Auditing Standards Board (ASB)*, riconosciuto negli USA come organismo più autorevole nella creazione dei *Generally Accepted Auditing Standards (GAAS)*.

---

<sup>14</sup> AICPA, *Statement on Auditing Procedure No. 29, Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control*, Committee on Auditing Procedure, 1958.

<sup>15</sup> AICPA, *Statement on Auditing Procedure No. 54, The Auditor's Study and Evolution of Internal Control*, Committee on Auditing Procedure, 1972.

Nel 1975 sono molte le evidenze che sottolineano l'importanza dell'indipendenza del revisore, precisamente, nella IX<sup>o</sup> edizione del manuale molto in uso e accreditato al tempo: *Auditing Theory and Practice*, di Deliese, Johnson e Macleod<sup>16</sup>, è enfatizzato che “*auditor's independence and objectivity must be visible and explicit rather than underlying and implicit*”.

La stessa posizione viene ribadita dall'AICPA tramite un regolamento denominato Statement of Auditing Standard, nonché dalla stessa SEC, che confermano l'importanza dell'indipendenza del revisore. Per riconoscere questo requisito, il revisore non deve avere legami familiari con i vertici della società sottoposta a revisione nonché possedere azioni della società cliente. Solo in tal modo il revisore può rafforzare la credibilità dell'attività di revisione. A sostegno di tale approccio, negli USA viene pubblicato il primo codice deontologico: il *Code of Professional Conduct, Code of Professional Ethics, Regulation S-X, Statement of Auditing Standard*.

Un ulteriore strumento utile per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività del revisore è stato lo sviluppo delle nuove tecnologie<sup>17</sup>, l'avvento dei primi computer IBM che furono in grado di supportare i revisori nell'organizzazione e nell'analisi di molti dati.

Nel 1978 l'IIA ha formalmente approvato il documento “*Standard for Professional Practice of Internal Auditing*”, finalizzato a:

1. definire il ruolo, l'ambito, la performance e gli obiettivi dell'IA;
2. coordinare la professione di IA nel mondo;
3. incoraggiare e sostenere lo sviluppo dell'IA;
4. stabilire le operazioni di IA;
5. sostenere il riconoscimento dell'IA come professione.

Lo standard contiene anche un aggiornamento della precedente definizione emanata nel 1971 secondo cui:

“l'Internal Auditing è attività indipendente di valutazione istituita all'interno di un'organizzazione come servizio dell'organizzazione stessa. È un controllo dell'adeguatezza ed efficacia degli altri controlli. L'obiettivo dell'Internal Auditing è quello di assistere i membri dell'organizzazione nell'effettivo svolgimento delle loro responsabilità. Gli obiettivi dell'Internal Auditing includono la promozione di effettivi controlli ad un costo ragionevole”.

---

<sup>16</sup> P. Defliese, K. Johnson, R. Mcleod, *Montgomery's Auditing*, IX Ed., Hardeover, 1975. Defliese era partner della società internazionale di audit Coopers&Lybrand ed è stato presidente dell'AICPA. Committee on Auditing Procedure. Johnson era partner della Coopers&Lybrand, Presidente dell'Auditing Standards Executive Committee dell'AICPA, presidente del Committee on Accounting and Auditing della Coopers&Lybrand e membro del Financial Accounting Standards Board's Task Force on Business Combinations and Intangible Assets. Macleod fu partner di Coopers&Lybrand, docente alla Stanford Graduate School of Business University.

<sup>17</sup> B. Porter, J. Simon, D. Hatherly, *Principles of External Auditing*, John Wiley & Sons, 2005.

Verso la fine degli anni '70 l'Internal Audit negli USA ha assunto la veste di una professione formalizzata. Il percorso per il riconoscimento iniziò nel 1974 allorquando l'IIA definì i requisiti di superamento dell'esame per acquisire il titolo di Certified Internal Auditor, con conseguente ottenimento di uno status (licenza) utile ad esercitare il ruolo.

Nel frattempo, l'AICPA ha anche aggiornato il Codice Etico di cui ha rivisto totalmente i quattro paragrafi relativi a: a) Concepts of Professional Ethics; b) Rules of Conduct; c) Interpretations of Rules of Conduct; d) Ethics Rulings.

In particolare, vengono rafforzati i concetti di indipendenza, integrità ed obiettività e riscritta la definizione di indipendenza intesa come "*the ability to act with integrity and objectivity*".

I nuovi orientamenti hanno impattato anche sull'attività dei revisori contabili esterni che, al fine di esprimere una prima valutazione sul sistema di controllo interno, hanno dovuto pianificare con maggior attenzione le loro procedure di revisione<sup>18</sup>.

### **2.3. Il controllo interno durante gli anni '70: il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) del 1977**

---

Un primo importante riconoscimento della valenza del controllo interno si ebbe verso la fine degli anni '70 negli USA. Lo scandalo Watergate (1973-1976) aveva fatto emergere il problema della corruzione tra le aziende americane che operavano all'estero, in particolare nel terzo mondo. L'inchiesta iniziò nel luglio del 1973 quando il Watergate Special Prosecutor Archibald Cox chiese di comunicare volontariamente eventuali pagamenti illegali nella campagna elettorale presidenziale americana del 1972. Le informazioni raccolte alimentarono da subito il sospetto che numerose multinazionali avessero contribuito illegalmente alla campagna elettorale. Per questo la SEC iniziò una specifica indagine volta al controllo su rapporti sospetti tra politici americani e le maggior corporations statunitensi arrivando nel 1975 a denunciare all'autorità giudiziaria 5 grandi società. In sostanza vennero scoperti "fondi neri" creati grazie ad artifici contabili, che servivano per pagare pubblici ufficiali stranieri per ottenere importanti commesse all'estero. Tale pratica diffusa fra molte società nordamericane danneggiava anche la stabilità e credibilità di molti governi.

Per questo motivo il 19 dicembre del 1977 il governo americano pubblicò il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) con cui si imponeva alle società quotate l'adozione di un "adeguato" sistema di controllo interno, ufficialmente con il ruo-

---

<sup>18</sup> L. Teck-Heang, M.A. Azham, *The evolution of auditing: An analysis of the historical development*, in *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 2008.

lo di garanzia del rispetto delle norme da parte di tutto il personale aziendale. Poiché fino ad allora il controllo interno era considerato uno strumento gestionale, il cui utilizzo era a discrezione degli amministratori, né la prassi, né la letteratura avevano previsto delle regole tecniche condivise. Ciò rese difficile il recepimento da parte delle società del FCPA e soprattutto alquanto complesso fu la valutazione della sua adeguatezza.

Il testo del FCPA si è da subito distinto per la sua analiticità nonché per sua valenza internazionale come previsto dalle disposizioni contenute nelle sezioni 103 e 104.

La prima prevede che tutte le società attive sul mercato mobiliare americano mantengano i registri contabili in ordine, in modo che possano essere facilmente ravvisabili pagamenti sospetti. A tal fine le società sono obbligate ad un doppio sistema di controllo. Sono obbligate per legge a mantenere un controllo interno che vigili su eventuali irregolarità e differenze fra i contenuti riportati nei libri contabili e l'effettivo flusso finanziario della società. Tale controllo obbligatorio è finalizzato alla diffusione una maggiore responsabilità all'interno della società ed anche a permettere alle autorità statunitensi di perseguire legalmente i trasgressori per i tre diversi illeciti previsti: il pagamento, la mancata disclosure e l'inefficacia di controlli intrasocietari<sup>19</sup>.

Il secondo obbligo bandisce il pagamento di tangenti a funzionari pubblici stranieri.

Per quanto concerne i destinatari delle disposizioni penali l'FCPA statuisce che ogni persona fisica o giuridica statunitense o residente negli Stati Uniti (domestic concern) oltre ad ogni società che compra o vende titoli negli Stati Uniti (issuer) può essere chiamata a rispondere per sospette azioni di corruzioni all'estero; sono inclusi dipendenti, agenti, azionisti e funzionari.

Le gravose sanzioni statuite del FCPA hanno indotto la maggior parte delle società statunitensi ad uniformare i propri controlli e le proprie procedure agli standard richiesti, ampliando così l'effetto deterrente. È proprio per le finalità statuite e per i risultati conseguiti che si può considerare l'FCPA una prima normativa con un impatto molto significativo sullo sviluppo della funzione di Internal Auditor, oltre che per tutto il controllo interno<sup>20</sup>.

Furono soprattutto le associazioni di categorie a cercare di dare supporto, con varie iniziative di aggiornamento, al ruolo dell'internal auditing al fine di diffondere e consolidare le best practices per lo sviluppo dei controlli interni.

---

<sup>19</sup> G. Acquaviva, *Il Foreign Corrupt Practices Act: La legislazione statunitense in materia di lotta alla corruzione di fronte agli ultimi sviluppi internazionali*, in *Liuc Papers n. 89 Serie Impresa e Istituzione*, 16 agosto 2001, p. 6.

<sup>20</sup> A. Carolyn Dittmeier, *Internal Auditing: chiave per la Corporate Governance*, Egea, Milano, 2007, p. 42.

Il FCFA è stato di rilevante importanza per il mondo americano al punto che negli anni è stato più volte modificato e aggiornato. La prima modifica è stata apportata dal Trade Act del 1988 introducendo tre disposizioni:

1. elencazione dei pagamenti da ritenersi illegali;
2. le circostanze relative alla responsabilità per le violazioni e i soggetti che possono commetterle;
3. maggior sicurezza e uniformità di trattamento agli operatori economici e finanziari soggetti al FCPA.

La seconda riforma del FCPA entra in vigore nel 1998 in seguito alla sottoscrizione della convenzione OECD da parte degli Stati Uniti. Tale ulteriore aggiornamento è stato finalizzato a dare maggiori poteri alle autorità inquirenti, ha esteso l'osservanza del FCPA ad ogni persona che agisce sul territorio statunitense e ha aggiunto alla categoria dei "pubblici ufficiali" i funzionari di organizzazioni internazionali.

L'aspetto più impattante sull'evoluzione delle attività di controllo interno determinato dalla introduzione del FCPA è stato il consolidamento da parte delle società di procedure di autocontrollo mediante la definizione di programmi definiti su base volontaria. In particolare per il tramite di:

1. dichiarazione di politica aziendale (corporate policy) improntata a recepire tutte le regole in materia di corruzione, un primo esempio di "cultura della compliance";
2. idonee procedure contabili per assicurare l'accuratezza e trasparenza dei libri contabili;
3. formazione del personale che deve conoscere la normativa e l'applicazione degli strumenti per recepirla;
4. le verifiche basate su una certificazione periodica di non aver violato le disposizioni statuite dal FCPA.

L'FCPA è stato rilevante anche per aver costituito il modello ispiratore di altre importanti normative anche internazionali fra cui in primis la definizione della Convenzione OECD di cui secondo alcuni studiosi<sup>21</sup> l'FCPA ne è "*the Precursor of the OECD Convention*", di cui riprende non solo l'intento "moralizzatore" ma anche la terminologia e l'impianto generale.

L'FCPA è stato di riferimento anche per l'emanazione di alcune rilevanti normative internazionali fra cui:

1. UK Bribery Act nel Regno Unito;
2. D.Lgs. n. 231/2001 in Italia;
3. Loi Sapin II in Francia.

---

<sup>21</sup> C.F. Corr, J. Lawler, *Damned If You do, Damned if you Don't? The OECD Convention and the Globalization of Anti Bribery Measures*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 32, 1999, p. 1252.

## 2.4. Gli anni '80: dal controllo interno al sistema di controllo interno

---

A partire dalla metà degli anni '80 si assiste negli USA al proliferare di numerose procedure fallimentari, spesso associate a condotte fortemente illegali, che hanno comportato elevati impatti di carattere economico. Da qui l'esigenza di sopperire alle evidenti inefficienze del controllo interno. Furono le principali associazioni di categoria professionale americane, e precisamente: *l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, *l'American Accounting Association (AAA)*, *la Financial Executives International (FEI)*, *l'Institute of Internal Auditors (IIA)* e *l'Institute of Management Accountants (IMA ex National Association of Accountants)*, a promuovere congiuntamente un progetto risolutorio. A tal fine nel 1985 venne istituita la *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* denominata da subito Treadway Commission, dal nome del primo chairman della commissione ossia James C. Treadway jr, ex commissario della SEC, con il compito di studiare i fattori causali del falso in bilancio. I lavori della commissione si conclusero nel 1987 con la pubblicazione del Report on Fraudulent Financial Reporting noto come Treadway Report, in cui si sottolinea l'importanza del controllo interno come strumento per la prevenzione dei rischi. Il report proponeva come soluzione l'istituzione di una politica "*do risk management*" finalizzata ad individuare le aree aziendali maggiormente a rischio di frode e di rafforzare quelle più deboli sottolineando l'importanza dell'ambiente di controllo, dei codici di comportamento, dei comitati di auditing operativi e competenti, di una funzione di revisione interna obiettiva e attiva, ribadendo l'esigenza del coinvolgimento ed intervento del management mediante la predisposizione di apposite relazioni inerenti l'efficacia del sistema di controllo interno.

Per la prima volta va sottolineato il passaggio dall'espressione *controllo interno* a *sistema di controllo interno*. Questa diversa denominazione sottolinea la necessità di sviluppare un nuovo approccio operativo del controllo interno basato sull'osservanza di linee guida condivise da parte di tutte le società quotate. Per questo le associazioni *promotrici del cambiamento*, decisero di costituire un sottogruppo denominato *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (noto con l'acronimo di CoSO) con la finalità di realizzare uno studio sui controlli interni e, a seguire, realizzare un modello di riferimento innovativo ed utile per il management aziendale, essendo quest'ultimo il responsabile primario dell'istituzione, del monitoraggio e della valutazione del controllo interno ed anche della sua rendicontazione. Immediata la reazione di altri soggetti interessati, oltre agli stessi revisori interni, fra cui i revisori esterni, i docenti universitari, le autorità di controllo, ecc. i quali richiedevano un modello di riferimento in grado di soddisfare anche i loro interessi. Fra le varie iniziative di supporto ad una miglior disciplina riguardante il controllo interno vi è la pubblicazione nel 1988,

da parte dell’Auditing Standard Board dell’AICPA, di uno specifico principio di revisione dedicato al controllo interno. Con questo principio venivano definiti gli elementi strutturali necessari per un efficace controllo interno, pur senza entrare nel merito della specifica operatività, poiché, data la natura della particolare funzione, deve sempre sapersi adattare alle tipicità di ciascuna organizzazione. Il documento statuisce anche l’aumentata responsabilità dei revisori indipendenti e fornisce le prime regole per la valutazione dei rischi del controllo nello svolgimento della revisione di bilancio<sup>22</sup>.

La pubblicazione di questo documento sul finire degli anni ’80 ha determinato l’origine del moderno approccio “risk-based auditing” che si basa sul principio di materialità, per cui l’auditor deve focalizzare la propria attività sulle aree di bilancio considerate maggiormente esposte ai rischi. Questo implica che il revisore dovrà analizzare attentamente i business delle società clienti al fine di meglio comprendere l’organizzazione aziendale, le *policies* interne, il management e le relazioni con i propri clienti e fornitori. Ciò consente al revisore di mitigare il rischio di revisione e di esprimere un giudizio più consapevole in quanto obbliga una più scrupolosa e dettagliata analisi della contabilità e dei documenti aziendali. Il CoSO commissionò uno studio sullo stato dell’arte dei controlli interni alla Coopers&Lybrand che, a seguito di un lungo dibattito con tutte le organizzazioni professionali coinvolte, nel 1992 pubblica un rapporto in 4 volumi denominato CoSO Internal Control – Integrated Framework (IC-IF). Il CoSO Report IC-IF, come da subito conosciuto, è stato concepito come un manuale operativo per il management ed è divenuto in pochi anni uno dei modelli di Best Practices conosciuto a livello internazionale, nonché uno schema di riferimento per la predisposizione di Codici di Autodisciplina, norme e altri documenti sui controlli interni redatti in numerosi paesi fra cui l’Italia. Nel corso degli anni la commissione ha poi continuato il proprio lavoro di ricerca, pubblicando numerose altre guide più aggiornate ed evolute ma senza mai stravolgere i framework precedenti.

## **2.5. Il contesto Europeo e Italiano**

---

Nel contesto Europeo, a seguito del trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958, si costituì la Comunità Europea divenuta poi nel tempo Unione Europea. Per quanto concerne l’attività di revisione, è divenuto sempre più centrale il ruolo del Regno Unito in seguito alla sua adesione avvenuta nel 1973. Da allora il ruolo della Gran Bretagna è stato determinante nello

---

<sup>22</sup> Treadway ha sempre sottolineato l’importanza dell’IA rimarcando la necessità di un coordinamento efficiente con la funzione di external audit in David L. Landsittel, Larry E. Rittenberg, *CoSO: working with the Academic Community*, 2010, pp. 455-469.

sviluppo delle tecniche di controllo condivise e riconosciute. Ciò grazie all'esperienza dei revisori inglesi maturata nell'area del controllo contabile del bilancio finalizzata a definire tecniche di controllo idonee anche di fornire un'adeguata protezione degli interessi economici delle società commerciali, dei soci e dei terzi che a vario titolo interagivano con le società. In tali contesti si sono consolidate le società di revisione di matrice anglosassone che operavano in ambito internazionale attraverso una rete di filiali, ossia società autonome e distinte ma che condividevano denominazione, marchi standard operativi qualitativi e quantitativi denominati. Queste erano riconoscibili anche come "big eight". Tali società di revisione sono in grado di governare il controllo delle società commerciali, per lo più quotate<sup>23</sup>. Il sistema Europa negli anni diventerà sempre più ampio determinando anche l'esigenza di costituire organismi e commissioni di studio e di ricerca in materia di accounting e di auditing. In particolare, a livello europeo fu importante per il progredire degli standard tecnici condivisi la costituzione, avvenuta Monaco il 7 ottobre 1977, dell'International Federation of Accountants (IFAC): ente di natura privata con il compito di "*develop high-quality international standards, promote strong ethical values, encourage quality practice, and support the development of all sectors of the profession around the worlds*".

Negli anni a seguire l'Europa si è focalizzata soprattutto sul tentativo di armonizzare le regole contabili grazie alle direttive comunitarie, fra cui le principali:

- IV Direttiva, n. 660 del 25 luglio 1978 in tema di bilancio di esercizio della società di capitali;
- VII Direttiva, n. 349 del 13 giugno 1983 in tema di bilancio consolidato;
- VIII Direttiva n. 253 del 10 aprile 1984 con cui si statuiscono le modalità per l'abilitazione alla professione di revisione, ovvero sia i requisiti tecnici (conoscenza della materia) che soggettivi (condizioni di onorabilità).

In Italia, come già affermato nel primo capitolo, con la riforma del Codice civile del 1942 la situazione cambiò solo formalmente<sup>24</sup>. Il controllo contabile ve-

---

<sup>23</sup> Sul tema si vedano fra gli altri F. Pontani, *Revisione e revisori di bilancio: aspetti del potere di controllo americano in Italia*, in *L'Uomo Libero* n. 25, Milano, giugno 1987; F. Pontani, *Auditing. Storia, Tecnica e Scienza. Una evoluzione involutiva?*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 147 ss.

<sup>24</sup> In F. Pontani, *op. cit.*, 2015, p. 290. Significative le considerazioni riportate nella Relazione Ministeriale n. 983 al Codice civile in cui è riportato che nel recepire le disposizioni introdotte con la Riforma del 1936-1937 "in questa materia, più che i principi, occorre modificare gli uomini". Ed anche in A. Sacerdoti, *Dei Sindaci delle società anonime e delle garanzie da sostituirsi agli stessi*, in *Riv. dir. comm.*, I, Piccinin Nuova Libreria, Padova, 1914, p. 657 in cui si legge: "con la presenza nel Collegio Sindacale di alcuni soggetti qualificati in materia contabile si cercò di attuare una composizione 'mista' dell'organo in corrispondenza con il duplice oggetto del controllo ad esso demandato sull'amministrazione e sulla contabilità". Per il primo tipo di controllo, più che i contabili, sono idonei gli "uomini d'affari", ovvero uomini che sappiano individuare "il rilevante tra le cifre di bilancio".

niva svolto in modo insoddisfacente spesso da revisori poco esperti e poco indipendenti, in quanto soliti ad operare in un contesto di natura clientelare che legava i sindaci agli amministratori e ai soci. Anche gli studi tecnici, a differenza di quanto accadde nel mondo anglosassone, erano modesti. In Italia il ruolo dell'internal auditor si è sviluppato certamente molto più lentamente rispetto alle altre nazioni europee, di fatto fino alla metà degli anni '60 non si ravvisano studi e ricerche in merito.

Importanti spinte evolutive si ebbero in seguito all'adesione dell'Italia alla Comunità Europea nel 1957, poiché la crescente globalizzazione economica portò diversi investitori stranieri a chiedere un adeguamento alla disciplina del controllo legale dei conti al fine di assicurare maggior correttezza e trasparenza delle informazioni contenute nel fascicolo di bilancio. Inoltre, alle società presenti in Italia, ma controllate da holding straniere, veniva chiesto di applicare gli standard emanati nel Paese di origine della controllante, uniformandosi ad essa.

In Italia il primo evento significativo per lo sviluppo dell'internal auditing risale al 1972 allorquando viene costituita l'Associazione Italiana Internal Auditors (AIIA), che nel definire l'attività di controllo interno fa riferimento anche nell'opera di Ragioneria di Fabio Besta, in cui è riportato che: “nelle aziende divise in più aree geografiche è opportuno avvalersi di ‘ispettori interni’ per vigilare sulle singole divisioni: questo controllo avrebbe integrato quello degli organi amministrativi e doveva essere svolto a sorpresa e in presenza di un’opposizione di interessi tra controllori e controllato”<sup>25</sup>.

Con il D.P.R. 31 marzo 1975 n. 136, in attuazione della legge delega 7 giugno 1974 n. 216, in Italia si dà avvio ad una nuova stagione di riforme, la più importante fa riferimento alla statuizione dell'obbligo del controllo contabile e relativa certificazione dei bilanci per le società quotate in borsa. Il nuovo obbligo trovò però applicazione solo con i bilanci relativi all'esercizio 1986, in quanto è del 26 aprile 1980 la formazione da parte della CONSOB dell'albo speciale delle società di revisione pubblicato nel B.U.S.A.R.L. del 17 maggio 1980. Da tale data è poi iniziato il decorso dei termini per il conferimento dell'incarico secondo un preciso calendario che differenziava i tempi in funzione delle caratteristiche della società – l'obbligo di certificazione partiva dal secondo esercizio successivo a quello del conferimento dell'incarico.

Altra data importante è il 1974, in cui con la Legge n. 216 venne istituita la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), organo collegiale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico composto da 5 membri, tra cui un Presidente: nominati con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio dei ministri e scelti tra persone di “specifica competenza, esperienza ed indiscussa moralità ed indipendenza”. Alla CONSOB furono affidate moltepli-

---

<sup>25</sup> G. D'Onza, *op. cit.*, 2013, p. 40.

ci funzioni: la sorveglianza sull'informazione economica, la regolamentazione della funzione della Borsa (anche mediante l'imposizione di obblighi informativi a carico delle società quotate), la determinazione dei requisiti per le quotazioni in Borsa, nonché l'ispezione sulle stesse società quotate. Altre funzioni importanti con riferimento all'attività di revisione, soprattutto al fine di conferire maggior credibilità e affidabilità ai bilanci societari sottoposti al controllo, furono poi affidate alla CONSOB con il D.P.R. 31 marzo 1975 n. 136, in attuazione del Regolamento contenuto nella L. n. 216/1974. Il D.P.R. n. 136, tra le altre cose, istituì l'Albo Speciale dei Revisori Contabili abilitati al controllo dei conti delle società e allo svolgimento delle seguenti funzioni revisionali:

1. controllo della regolare tenuta della contabilità, e quindi della reale corrispondenza del bilancio alle scritture contabili nonché all'osservanza delle norme;
2. certificazione del bilancio;
3. parere sulla congruità del prezzo di emissione delle azioni in relazione alle proposte di aumento di capitale sociale mediante apporti;
4. parere sulla congruità dei rapporti di cambio delle azioni con riferimento alle operazioni di fusione;
5. svolgimento delle funzioni attribuite ai sindaci, in ipotesi di aumento di capitale sociale mediante conferimenti in natura.

Ma la vera novità che ha contraddistinto la storia della revisione contabile in Italia è stato l'obbligo della revisione e certificazione per le società quotate previsto dallo stesso D.P.R. n. 136. In particolare l'art. 4 della versione originale così recitava: *"... le società di revisione, se il bilancio e il conto dei profitti e delle perdite corrispondono alle risultanze delle scritture contabili e degli accertamenti fatti e sono conformi alle norme per la redazione del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite e se i fatti di gestione sono esattamente rilevati nelle scritture predette, secondo i corretti principi contabili, ne rilascia certificazione con apposita relazione sottoscritta da uno degli amministratori o dei soci che ne hanno la rappresentanza avente i requisiti di cui al successivo art. 8, secondo comma, n. 2. Le esposizioni dei controlli eseguiti, l'indicazione delle persone che li hanno effettuati e di quelle che li hanno diretti, nonché del compenso percepito dalla società di revisione, devono risultare dal libro previsto nel terzo comma dell'art. 1. Se la società di revisione ritenga di non rilasciare certificazione, deve esporre analiticamente i motivi nella relazione, informandone immediatamente la Commissione Nazionale per le società e la Borsa"*.

L'istituzione della revisione contabile obbligatoria giustifica la connotazione di "revisori legali".

A partire dal 1975, grazie all'entrata in vigore di numerose leggi (la n. 227/1977; la n. 675/1977; la n. 295/1978; la n. 787/1978; la n. 167/1980; la n. 416/1981; la n. 77/1983; la n. 782/1984; la n. 49/1985; la n. 235/1989; la n. 498/1992; la n. 415/1996), l'obbligo di presentazione di bilanci certificati fu esteso a molte socie-

tà non quotate. L'istituto della revisione inizia ad essere conosciuto e apprezzato sempre di più, non solo come attività imposta dalla legge ma anche come strumento idoneo al miglioramento delle strutture societarie<sup>26</sup>.

In particolare, durante gli anni della crisi petrolifera (1974-1983), molti apprezzarono che i bilanci delle società venissero sottoposti ad adeguati controlli.

Ben presto la dottrina e la pratica professionale più accreditata<sup>27</sup> del tempo alimentarono un acceso dibattito circa il significato del termine "certificazione" introdotto dal Decreto. Per i più la certificazione era da intendere al pari di una dichiarazione di conformità del bilancio di esercizio a determinate regole, al fine di garantire al bilancio la correttezza assoluta dello stesso. Aspetto questo poco realizzabile poiché era impensabile svolgere un controllo su tutte le operazioni aziendali. Per questo si ritenne necessario integrare la normativa, attraverso dei chiarimenti in merito:

1. all'estensione della revisione, ossia se dovesse essere svolta su tutte le operazioni aziendali, su tutti i documenti oppure possibile anche su base campionaria;
2. al contenuto, ossia se dovesse riguardare le sole modalità formali di rilevazione contabile o anche il merito dell'operazione.

Anche la dottrina prese una netta posizione<sup>28</sup> in merito alla lacunosità della normativa relativa alla certificazione ed anche alla discrezionalità dei parametri per la formazione del bilancio, a cui i revisori dovevano riferirsi nello svolgimento della loro attività di controllo.

Infatti, basti pensare ai corretti principi contabili di cui all'art. 2425 c.c.<sup>29</sup>. Essi

---

<sup>26</sup> A. Viganò, *Revisione e Certificazione di Bilancio*, Franco Angeli, Milano, 1989, pp. 15-16 che scrive: "lo sviluppo vero e proprio si è avuto solo a seguito del DPR 136 del 1975 che imponeva la revisione obbligatoria e la certificazione per le società quotate in Borsa. L'obbligo si estendeva con successive disposizioni legislative ad altre categorie di società. Nei tempi più recenti in Italia la revisione contabile tende ad essere sempre più percepita dalle aziende che la richiedono non tanto come un fatto impositivo ma come un fatto d'immagine in grado di avvalorare l'efficacia segnaletica e sintomatologica delle situazioni d'impresa desumibile dal bilancio civilistico".

<sup>27</sup> V. Marasco, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei bilanci*, in *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale* n. 9 e n. 10, 1983; E. Bottiglieri, *Il controllo del bilancio*, in AA.VV., *Il Bilancio d'esercizio: Problemi attuali*, Milano, 1978.

<sup>28</sup> P. Capaldo, *La certificazione dei bilanci: contenuti e limiti*, in *Riv. dottori comm.*, n. 3, 1980, p. 449 ss. Il quale in merito scrive "... è da escludere che ... di regola ... la revisione possa essere fatta in modo per così dire integrale, cioè operazione per operazione, non foss'altro che per motivi di costo. Non è pensabile ad esempio che in concreto si possano controllare tutte le fatture relative alle vendite e gli acquisti, tutti gli stipendi corrisposti al personale, ecc. In realtà per alcune notevoli classi di operazioni, il controllo può essere fatto su base campionaria e solo limitatamente ad alcuni loro aspetti: per altre può essere fatto solo indirettamente attraverso il controllo delle procedure seguite per la loro rilevazione. Da qui la necessità di stabilire i criteri in base ai quali ad esempio viene determinato il campione e controllate le procedure".

<sup>29</sup> Ai sensi art. 1, D.P.R. n. 136/1975 per le società quotate in borsa, alle società di revisione compete la funzione di controllo della regolare tenuta della contabilità sociale, della corrispondenza

furono considerati alquanto generici, in quanto lasciavano al redattore ampi margini di discrezionalità<sup>30</sup>.

Poiché l'art. 1 del Decreto stabiliva che: la "CONSOB può raccomandare l'adozione di principi e criteri per il controllo contabile della società e per la certificazione dei bilanci". I più<sup>31</sup> ritennero necessario la definizione di specifici principi da affiancare in posizione subordinata alle norme civilistiche in tema di bilancio. Fu il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, sotto il coordinamento del prof. Domenico Amodio, ad elaborare i "corretti principi contabili"<sup>32</sup>.

Precisamente a partire dal 1975 la commissione specificatamente costituita iniziò ad emanare i primi documenti e a coniare la definizione di un "corretto principio contabile"<sup>33</sup>.

Non vi è alcun dubbio che l'elaborazione dei principi ha risentito dell'influenza delle società di revisione il cui ruolo era già ben riconosciuto al tempo.

Negli anni a seguire alcuni organismi contribuirono a dare fondatezza e ruolo ai principi mediante specifiche raccomandazioni. In particolare, Assirevi, associazione delle maggiori società di revisione operanti in Italia, con la delibera n. 2 del 13 febbraio 1981 impose ai propri associati e alle società di revisione di effettuare i controlli avendo come riferimento i principi contabili emanati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti. Un ulteriore riconoscimento dei principi è contenuto nella Delibera della CONSOB n. 1079 del 8 aprile 1982, la quale riconobbe tale ruolo nello svolgimento dell'attività di certificazione dei bilanci.

Al tempo, altra tematica molto discussa e anch'essa stabilita dal Decreto n. 136/1975 fu la disposizione per cui "il revisore avrebbe dovuto necessariamente attenersi all'indipendenza e competenza".

---

del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite alle risultanze delle scritture contabili e dell'osservanza delle norme stabilite dall'art. 2425 c.c. per la valutazione del patrimonio sociale.

<sup>30</sup> In P. Capaldo, *op. cit.*, p. 464 "La genericità di questi criteri discende dal fatto che manca nel Codice civile l'indicazione del fine del bilancio a meno che non voglia ritenersi tale il disposto del secondo comma dell'art. 2423 del c.c. 'dal bilancio e dal conto dei profitti e delle perdite devono risultare con chiarezza e precisione la situazione patrimoniale della società e gli utili conseguiti e le perdite sofferte'".

<sup>31</sup> Si vedano fra gli altri: G.E. Colombo, *La disciplina italiana della revisione*, in *Riv. dottori comm.*, n. 1, 1977; S. Fortunato, *Bilancio e contabilità d'impresa in Europa*, Cacucci, Bari, 1993; V. Marasco, *La certificazione del bilancio e le sue prospettive in Italia*, in *Riv. dottori comm.*, 1983, p. 528 e ss.

<sup>32</sup> Come previsto dal D.P.R. la CONSOB aveva il potere di raccomandare l'adozione dei principi e criteri per il controllo contabile delle società e per la certificazione del bilancio, richiedendo preventivamente il parere al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri.

<sup>33</sup> A. Quagli, *L'evoluzione dei principi contabili di derivazione professionale in Italia*, Il Borghetto, Pisa, 1998, pp. 17-20; A. Quagli, *I principi contabili di derivazione professionale nella revisione del bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna, 1999, p. 18.

L'indipendenza ai sensi del Decreto era qualcosa in più di un semplice rispetto dei vincoli legislativi, l'interpretazione maggioritaria suggerisce che questo requisito si concretizza in un atteggiamento mentale di completa e totale integrità morale, onestà ed imparzialità intellettuale che il revisore deve mantenere nell'assolvimento del proprio lavoro<sup>34</sup>.

Le nuove disposizioni circa il contenuto dell'istituto della certificazione furono accolte con molta perplessità dai professionisti italiani, sia perché impreparati sia perché temevano l'aumento e il consolidamento delle posizioni delle società di revisione internazionali, che proprio in quegli anni si radicavano sempre più trasferendo anche conoscenze e tecniche sviluppate nei contesti internazionali molto diversi dal nostro contesto giuridico ed economico, soprattutto anglosassoni.

Negli anni a seguire fu poi la stessa CONSOB con la delibera n. 1079/1982 a raccomandare di adottare i principi contabili e di certificazione elaborati dallo IASC (International Accounting Standard Committee), comitato promosso dall'AICPA proprio con l'obiettivo di standardizzare a livello internazionale i principi contabili e di certificazione.

## **2.6. L'evoluzione delle attività del controllo aziendale negli studi aziendali: dal controllo contabile al controllo di gestione**

L'evoluzione dei controlli aziendali è da collegare al mutare degli strumenti organizzativi e contabili utilizzati e dei contesti socio-ambientali. A partire dagli anni '30 in Italia si afferma la Scuola Italiana di Ragioneria che ha realizzato anche i primi studi sul controllo direzionale allorquando contemporaneamente negli altri paesi europei e, soprattutto nel Nord America, si diffondevano gli studi di "managerial accounting" e di "management control".

Il punto di partenza per comprendere l'evoluzione degli studi italiani sul controllo è la teoria bestiana secondo cui l'azienda è intesa "*come somma dei fenomeni, negozi o rapporti da amministrare... di cui il controllo è considerato il principale motivo di coesione dell'attività di governo dell'impresa*"<sup>35</sup>. Definito il concetto di amministrazione economica il Besta individuò i tre momenti fundamenta-

---

<sup>34</sup> V. Coda, *Trasparenza del bilancio di esercizio e principi contabili*, in *Riv. dottori comm.*, n. 2/1983. Già Amodeo in merito all'indipendenza scriveva: "... il certificatore deve essere assolutamente indipendente, per ogni genere di rapporti che non possono essere quelli professionali compatibili con il compito che è chiamato a svolgere dall'impresa il cui bilancio egli è chiamato a certificare: ... non si tratta di indipendenza formale ... ma piuttosto un ambito mentale di rigore che non solo non concepisce compromissioni ma trema al sol pensiero che le indagini di certificazione possono essere contaminate dal desiderio di riuscire utili all'impresa indagata, possano risolversi in una difesa per questa", in D. Amodeo, *La certificazione dei bilanci*, in *Riv. dottori comm.*, n. 4, 1966, pp. 539-542.

<sup>35</sup> F. Besta, *La Ragioneria*, II ed., Vol. 1, Vallardi, Milano, 1922, p. 3.

li nella “*gestione, nella direzione e nel controllo*”. Direzione e Controllo sono molto utili per una gestione efficace. In particolare è di grande rilevanza il momento del controllo “*poiché i fatti di gestione non si possono con sapienza ed efficacia dirigere se non si studiano le loro cagioni e conseguenze e se non si astringe ognuno a seguire la prescritta via*”<sup>36</sup>. Significativo secondo il pensiero di Besta l’ampliamento del perimetro del controllo economico, molto più vasto delle sole rilevazioni contabili d’esercizio. Besta non si è limitato ad ampliare le attività dei controlli ma ha definito anche le funzioni del controllo economico di cui ha previsto una classificazione in base al tempo e alla loro natura. Besta ha certamente maturato una nozione più ampia del controllo economico finalizzata ad “*opportune misurazioni economiche per comprendere i cambiamenti intervenuti nelle gestione passate per valutare gli effetti su quella a venire*”<sup>37</sup>.

Il contributo apportato da Fabio Besta allo sviluppo delle conoscenze della natura e del contenuto delle attività di controllo è stato rilevante anche perché ha individuato le due anime del controllo<sup>38</sup>:

1. quella riconducibile all’attività di riscontro e raffronto tra la via percorsa e quella tracciata a priori per raggiungere il fine aziendale (funzione contabile);
2. quella di sorveglianza di coloro che operano in azienda (funzione ispettiva e di vigilanza).

Inoltre Besta è stato un precursore nell’affermare che i processi di controllo non si esauriscono in mere misurazioni economiche ma:

1. coinvolgono tutti i livelli organizzativi;
2. sono influenzati dalle modalità di divisione, specializzazione e coordinamento del lavoro;
3. necessitano essi stessi di essere adeguatamente organizzati<sup>39</sup>.

L’approccio al controllo introdotto da Fabio Besta viene poi sviluppato e consolidato dai suoi allievi fra cui Ghidiglia, D’Alvise, Della Penna, Masi, De Dominicis<sup>40</sup> che hanno contribuito alla diffusione della scuola patrimoniale.

---

<sup>36</sup> F. Besta, *op. cit.*, p. 27.

<sup>37</sup> P. Bogarelli, *Unità e Controllo economico nel governo dell’impresa: il contributo degli studiosi italiani nella prima metà del XX sec.*, Paper n. 81, Università degli Studi di Brescia, Dicembre 2008, p. 7.

<sup>38</sup> M. Ciambotti, *L’influenza dei fattori culturali sul controllo manageriale. Un quadro d’analisi tra aspettative e conferme empiriche*, LINT Editore, Trieste, 2001.

<sup>39</sup> F. Besta, *La Ragioneria*, cit., Vol. 1, p. 97.

<sup>40</sup> Per un approfondimento si veda P. Bogarelli, *op. cit.*; C. Ghidiglia, *Fatti ed atti del controllo economico*, in *Giornale degli Economisti*, maggio 1902, pp. 424-434; P. D’Alvise, *Principi e precetti di Ragioneria*, Cedam, Padova, 1932, p. 9; V. Masi, *Ragioneria Generale*, V ed., Padova, 1961, p. 77; U. De Dominicis, *Lezioni di Ragioneria*, Vol. V, SAB, Bologna, 1968, p. 82.

In particolare va segnalato il pensiero di Vittorio Alfieri secondo cui la funzione del “*controllo economico è di far sì che l'organo di governo dell'impresa si renda esattamente conto ad ogni momento dell'andamento dell'azienda*”<sup>41</sup>. Dello stesso orientamento lo studio di Francesco Della Penna nel ribadire che “*il controllo non è da intendere in senso stretto ma in quello generale e caratteristico di azione integratrice che accompagna e segue l'azienda in tutte le sue fasi e in tutte le sue relazioni interne ed esterne*”<sup>42</sup>.

Al riguardo emerge come entrambi gli studiosi focalizzano le loro ricerche sul controllo economico come attività che deve accompagnare ogni momento della vita dell'azienda al fine di conoscere le condizioni operative nonché i punti di debolezza necessari per il concreto governo delle aziende. Un'attività di controllo pertanto che esula da quella ancorata alle misurazioni economiche ma volta ad assicurare maggior efficienza ed efficacia alla gestione e direzione aziendale anche in relazione alle variabili organizzative.

Con l'avvento delle teorie zappiane (1957) secondo cui l'azienda costituisce “*una coordinazione economica in atto*”<sup>43</sup> il controllo è assunto nell'ambito dell'unitaria amministrazione economica d'azienda, distinta nei tradizionali processi di organizzazione gestione e rilevazione. Secondo tale approccio Zappa riprende la nozione di controllo di Besta ovvero di attività che stimola e vincola gli organi al compimento delle funzioni assegnate e pertanto il controllo è inteso come un momento di coesione dell'amministrazione economica di un'azienda.

Pertanto, seppur il controllo non sia stato trattato in modo esplicito negli studi zappiani<sup>44</sup>, esso viene implicitamente assunto non solo come valutazione degli andamenti e dei comportamenti aziendali<sup>45</sup>.

Significativo in tal senso anche i contributi degli allievi di Zappa di cui alcuni si sono dedicati in particolare a meglio definire i confini, i contenuti e le specifiche funzioni del controllo direzionale<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> V. Alfieri, *Lezioni di Ragioneria applicata*, Libreria Editrice Castellani, Roma, 1914, pp. 284-286.

<sup>42</sup> F. Della Penna, *I Fondamenti della ragioneria*, Studio Editoriale Moderno, Catania, 1937, pp. 31-32.

<sup>43</sup> G. Zappa, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomi I, II, III, Giuffrè, Milano, 1957.

<sup>44</sup> A.M. Arcari, *Origini ed evoluzioni del controllo direzionale nella letteratura italiana e straniera*, in *Programmazione e Controllo*, II ed., McGraw Hill, 2014, p. 3.

<sup>45</sup> G. Zanda, *La funzione direzionale di controllo*, Stabilimento Tipografico Editoriale Fossataro, Cagliari, 1968, p. 41.

<sup>46</sup> Si vedano per es. gli studi di T. D'Ippolito, *I costi di produzione e di distribuzione*, Abbaco, Roma, 1962; C. Masini, *I rendimenti e i costi nelle determinazioni d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1970;.

**Figure 2.1.** – Il controllo secondo Besta e secondo Zappa

Il controllo nella teoria Bestana	Il controllo nella teoria Zappiana
1) attività di controllo contabile 2) attività di funzione ispettiva e di vigilanza	Attività di controllo come attività di coesione del sistema dell'unitaria amministrazione d'impresa

Fonte: propria.

Nei primi decenni del '900 si afferma la scuola anglosassone dello Scientific Management a cui va il riconoscimento di aver sviluppato un nuovo approccio al controllo, che seppur partendo da impostazioni dottrinarie diverse, in Italia l'economia aziendale era intesa come scienza positiva mentre nel contesto anglosassone come scienza normativa, giungono a simili conclusioni<sup>47</sup>.

La previsione di due diverse attività di controllo quella contabile e quella ispettiva di vigilanza che contraddistingue i principi fondamentali della teoria dello Scientific Management è di fatti riconducibile alla visione allargata proposta dal Besta che aveva individuato due anime distinte del controllo aziendale. Anche i processi di governo aziendale previsti dal modello zappiano ossia organizzazione, gestione e rilevazioni corrispondono alle "funzioni" teorizzate dallo Scientific Management e precisamente alle funzioni direzionali (relative all'organizzazione), manageriali ed amministrative<sup>48</sup>.

L'Italia molto evoluta e raffinata negli studi di ragioneria negli anni ha poi perso il suo ruolo sia per motivi legati alla lingua sia a causa dell'affermarsi del sistema zappiano del reddito che l'ha portata ad isolarsi rispetto alla dominante cultura contabile anglosassone che aveva adottato il sistema patrimoniale del Besta<sup>49</sup>.

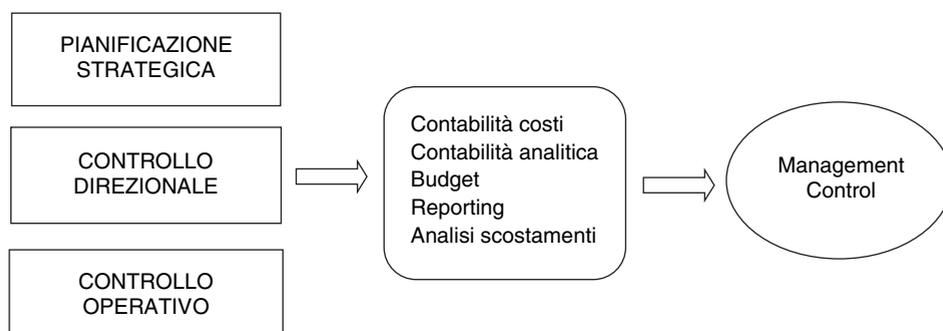
In particolare verso la fine degli anni '50 alcuni esponenti della scuola di Harvard iniziarono a divulgare le loro ricerche, che utilizzando l'approccio sistemico di derivazione zappiana, attestano che l'attività direzionale si articola in tre fasi<sup>50</sup> tra loro strettamente collegate e precisamente la pianificazione strategica, il controllo direzionale ed il controllo operativo. Di queste il controllo direzionale ricomprende la contabilità dei costi, la contabilità analitica, il budget, il reporting, l'analisi degli scostamenti, ecc. strumenti che ben presto vengono recepiti dai manager e consulenti e sperimentati nelle grandi imprese americane dando così origine al Management Control.

<sup>47</sup> I. Marchini, *Pianificazione strategica e piccola impresa*, in *Piccola Impresa/Small Business*, n. 1, 1989.

<sup>48</sup> A. Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1957, p. 12.

<sup>49</sup> M. Barbato Bergamin, *Cost Management*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>50</sup> R.N. Anthony, *Planning and control systems: a framework for analysis*, Harvard University, (MA), 1965.

**Figura 2.2.** – Dall'attività Direzionale al Management Control

Fonte: propria.

Le tematiche americane non erano certo sconosciute agli studiosi italiani: negli anni sono stati molti gli allievi di Besta e Zappa che oltre ad aver contribuito a far evolvere gli studi aziendali si sono anche dedicati all'approfondimento del controllo direzionale e a suoi contenuti. Basti ricordare che già D'Ippolito nella sua opera del 1944, *"I costi di produzione nelle aziende industriali"* illustra il suo modello di contabilità analitica a basi multiple di ripartizione estremamente avanzato. Ed anche Amodeo nella sua opera, *"Le gestioni industriali produttrici di beni"* del 1956 ha recepito e rivisto con rigore scientifico gli strumenti del Management Control più diffusi nel panorama internazionale.

La scuola italiana, prima grazie agli studi di Besta e poi di Zappa, hanno contribuito certamente fino alla fine degli anni '60 alla definizione e allo sviluppo di una nuova dimensione del controllo direzionale.

Negli anni successivi gli studiosi americani e anglosassoni si sono evoluti notevolmente soprattutto per recepire i cambiamenti strutturali e ambientali che imponevamo gli adeguamenti degli strumenti manageriali. I nuovi modelli proposti dagli studiosi erano per lo più finalizzati a soddisfare le richieste del management fra cui quelli riconducibili alla Contingency Theory<sup>51</sup>, all'Activity Based Costing, alla Balanced Scorecard<sup>52</sup>, ai modelli basati sulla creazione del valore e del Benchmarking<sup>53</sup> e al Controllo Culturale<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> W.H. Newman, *Constructive Control. Design and use of control systems*, Prentice-Hall, New York, 1975.

<sup>52</sup> R.S. Kaplan, R. Cooper, *Cost & Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance*, MA: HBS Press, Boston, 1998.

<sup>53</sup> R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Using the Balance Scorecard as a Strategic Management System*, in *Harvard Business Review*, January-February 1996.

Dai riferimenti alla letteratura emerge chiaramente che dagli anni '60 circa si è assistito ad una sudditanza culturale del nostro paese nei confronti degli studi americani che hanno saputo distinguersi e consolidarsi anche grazie al supporto dello sviluppo del consulting ossia delle società di consulenza costituite per lo più da manager e consulenti formati secondo i modelli divulgati dai docenti della scuola di Harvard sperimentando le teorie e i modelli nelle imprese.

Risulta chiaro che un altro elemento che ha differenziato il percorso evolutivo dei sistemi di controllo nel mondo americano rispetto a quello italiano è da ricondurre al diverso legame esistente fra gli studiosi-ricercatori ed il sistema aziendale. Quello italiano, formato prevalentemente da piccole imprese per cui è risultato difficile applicare gli approcci dottrinari più evoluti e più idonei ad essere recepiti dal sistema aziendale americano caratterizzato principalmente dalla presenza delle grandi aziende. Per questo nel nostro paese si è alimentato un distacco fra gli studi aziendali e la loro applicazione al mondo aziendale. L'attività di consulenza che nel mondo americano promanava dai nuovi filoni culturali non potendo essere recepita nel nostro sistema aziendale, spinse l'Italia verso un orientamento diverso e sempre più rivolto verso problematiche delle piccole e medie imprese per lo più di natura contabile-fiscale.

Pertanto l'Italia molto evoluta e raffinata negli studi di Ragioneria ha poi perso il suo ruolo fino ad isolarsi rispetto alla dominante cultura aziendale anglosassone.

---

<sup>54</sup> G. Hofstede, B. Neuijen, D.D. Ohayv, G. Sanders, *Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases*, in *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 286-316, 1990.



# I Framework di Best Practices degli anni '90

### **3.1. L'introduzione del CoSO Report: il primo Framework del 1992**

---

La storia dell'elaborazione concettuale del controllo interno, come affermato nel precedente capitolo, ha radici abbastanza recenti essendosi sviluppata negli Stati Uniti nel corso della seconda metà del secolo scorso. Il primo documento che ha rappresentato un riferimento metodologico, nonché una guida fondamentale per il controllo interno, è stato il Report pubblicato nel 1992 dalla Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (di cui l'acronimo CoSO) intitolato CoSO Internal Control – Integrated Framework<sup>1</sup>. Il primo contributo significativo del Report è stata la statuizione di una definizione di controllo interno univoca e condivisa in grado di evidenziare tutti gli aspetti critici e che incorporasse i diversi punti di vista della letteratura del tempo<sup>2</sup>.

Secondo la definizione proposta dal CoSO il “*Sistema di Controllo Interno è un processo formato da un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dalla direzione per assicurare una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi di:*

- 1) *Efficacia ed efficienza delle attività operative;*
- 2) *Attendibilità delle informazioni di bilancio;*
- 3) *Conformità alle leggi e ai regolamenti in vigore”.*

Da questa definizione si possono desumere alcuni aspetti significativi.

In primo luogo, il Sistema di Controllo Interno è un processo ossia non è un evento occasionale o una circostanza ma una serie di azioni che sono intrinseche e pervasive delle modalità aziendali. Pertanto, è necessario che sia costruito e im-

---

<sup>1</sup> Documento reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.coso.org/Publications/NCFFR.pdf>.

<sup>2</sup> In Letteratura sono presenti molti contributi fra cui si vedano: M. Allegrini, *Il Controllo interno nei gruppi aziendali*, McGraw-Hill, Milano, 2008; D. Angiolelli, *Il sistema informativo come matrice del controllo interno negli enti locali*, Aracne, Roma, 2012; A. Paletta, *Il controllo Interno nella Corporate Governance*, Il Mulino, Bologna, 2008; W.F. Messier Jr, *Auditing*, McGraw-Hill, Milano, 2000; S. Beretta, *Valutazione dei Rischi e Controllo Interno*, Egea, Milano, 2004.

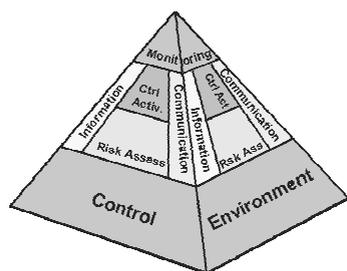
plementato all'interno dell'azienda per essere poi integrato con tutti gli altri processi senza sovrapporsi agli altri.

In secondo luogo, il Sistema di Controllo Interno è formato non solo da procedure e supporti tecnologici ma soprattutto da persone rappresentate dai membri del Consiglio di Amministrazione, dal management, dai lavoratori, dai professionisti-esperti che stabiliscono gli obiettivi da raggiungere e che controllano che gli stessi siano perseguiti. Pertanto, il Sistema di Controllo Interno è realizzato in base alle esigenze dei portatori di interessi, e per questo costituisce il catalizzatore di soggetti e funzioni che concorrono alla condivisione delle finalità gestionali dell'impresa.

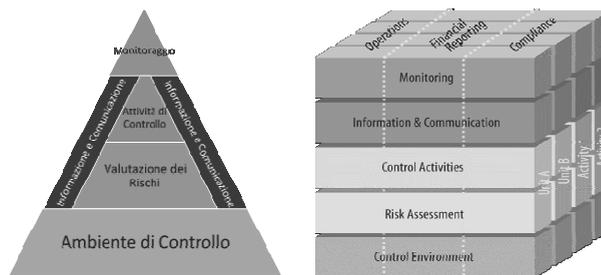
Infine, gli obiettivi: il Sistema di Controllo Interno deve essere perfettamente correlato con gli obiettivi che il management si prefigge. Essi sono riassumibili in obiettivi operativi, obiettivi di reporting e obiettivi di conformità. Per poter raggiungere gli obiettivi è necessario definire le cinque componenti che identificano la struttura del controllo interno, e precisamente:

- Ambiente di controllo (Control Environment).
- Valutazione del Rischio (Risk Assessment).
- Attività di Controllo (Control Activities).
- Informazioni e Comunicazione (Information & Communication).
- Monitoraggio (Monitoring Activities).

**Figura 3.1 – CoSO Pyramid**



**Figura 3.2 – CoSO Cube 1992**



Fonte: CoSO Report 1992.

La Figura 3.1 schematizza le componenti del Sistema di Controllo Interno e le loro relazioni, ossia come i cinque elementi siano interconnessi tra loro e integrati con i processi gestionali, che sono una diretta conseguenza delle modalità attraverso cui il business è gestito dal management. Da ciò derivano due aspetti fondamentali:

1. la forte interconnessione e influenza tra gli elementi del modello, che sono quindi parte di un processo multidirezionale ed interattivo in cui ogni elemento

può influire su un altro e non solo sul successivo come accade invece nei modelli sequenziali;

2. le cinque componenti del framework, ancorché fondamentali per la costituzione di un efficace ed efficiente Sistema di Controllo Interno, troveranno una differente realizzazione a seconda del contesto in cui sono inserite. Da ciò scaturisce l'unicità di ogni Sistema Controllo Interno.

La natura tridimensionale invece riportata nella Figura 3.2 schematizza il rapporto diretto esistente tra gli obiettivi dell'azienda e le componenti, ovvero gli strumenti che occorrono per realizzarli. La schematizzazione identifica:

1. tre categorie di obiettivi – le colonne del cubo:

- attività operative;
- informativa di bilancio;
- conformità;

2. cinque componenti del sistema di controllo interno – le righe del cubo;

3. le singole attività di un'azienda o business units coinvolte nel Sistema di Controllo Interno, sono rappresentate dalla terza dimensione della matrice. Tale dimensione considerata nella sua interezza rappresenta l'impresa stessa<sup>3</sup>.

La rappresentazione grafica del framework evidenzia chiaramente come ogni riga del cubo (le componenti) si intersechi e copra tutte le categorie degli obiettivi.

La terza dimensione del cubo attesta come il sistema di controllo interno pervada sia l'impresa considerata nella sua globalità che ogni sua unità o attività singolarmente identificata<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda i cinque elementi costituenti il Sistema di Controllo Interno, secondo il Framework del 1992, si identificano in:

## 1. L'AMBIENTE DI CONTROLLO

Esso fissa il "tono" di una organizzazione influenzando fortemente la sensibilità del personale ed il comportamento etico, per rispondere alla necessità di attuare con diligenza un'efficace ed efficiente Sistema di Controllo Interno. Per questo motivo, tale comportamento rappresenta un elemento cardine per le altre componenti del CoSO Framework<sup>5</sup>. Un comportamento etico è positivamente correlato

---

<sup>3</sup> CoSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Integrated Control – Integrated Framework*, 1992, in [www.coso.org](http://www.coso.org).

<sup>4</sup> Coopers & Lybrand, *Il sistema di Controllo Interno – Progetto Corporate Governance per l'Italia: un modello integrato di riferimento per il governo dell'azienda*, Il Sole24 Ore, Milano, 1997, p. 52.

<sup>5</sup> R.L. Dundling, *Effective Internal Control Systems are Key to Ensuring Compliance. Tools Available to Evaluate your organization's Effectiveness*, in *Journal of Health Care Compliance*, September 2000, p. 10.

al miglioramento delle performance aziendali<sup>6</sup>. Gli elementi su cui si articola l'ambiente di controllo sono:

- integrità e valori etici;
- filosofia e stile operativo della direzione;
- struttura organizzativa e assegnazione di poteri e responsabilità;
- politiche e competenze del personale.

L'ambiente di controllo ha pertanto un impatto sull'intera struttura societaria e quindi anche una notevole influenza sulla gestione dei rischi.

L'ambiente di controllo costituisce la base della piramide del CoSO poiché incide anche su altre componenti. È utile per sviluppare e consolidare politiche e filosofie aziendali e per la realizzazione di Codici di Autodisciplina che favoriscono la condivisione di valori e norme di comportamento, definendo chiaramente le eventuali sanzioni per chi non rispetta le norme<sup>7</sup>.

La capacità di un'impresa di diffondere una propria cultura, costituita da principi non solo rispettati ma anche condivisi, favorisce il crescere di una reputazione più solida, non solo internamente ma anche e soprattutto esternamente. A tal fine, di fondamentale importanza sono il Consiglio di Amministrazione e l'Audit Committee, in quanto principali organi che definiscono etica e politiche aziendali offrendo importanti esempi ai dipendenti.

A tal scopo, il Consiglio di Amministrazione è importante che sia composto soprattutto da amministratori indipendenti, dato che hanno un grado di terzietà sufficiente per valutare in modo obiettivo le attività del management. Elemento di rilievo è anche la filosofia del controllo e dello stile di direzione adottato nei confronti dell'attività di reporting, nonché alla scelta di principi e stime da attuare. È anche molto importante che la società si doti di una struttura organizzativa adeguata a delineare e pianificare le strategie aziendali per controllare e verificare il perseguimento degli obiettivi. Occorre per questo che vengano definite le principali aree di responsabilità, le corrette linee gerarchiche<sup>8</sup>. In termini generali l'ambiente di controllo è caratterizzato da un clima organizzativo in cui le persone competenti, consapevoli delle proprie responsabilità e dei limiti della propria autorità si dimostrino motivate e impegnate a rispettare le politiche e le procedure organizzative in vista del perseguimento degli obiettivi aziendali<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> S. Sciarelli, *Business Quality and Business Ethics*, in *Total Quality Management Journal*, 2002, p. 13, secondo cui: "... ciò in linea con il principio l'etica paga ... concentrarsi esclusivamente sui benefici di breve periodo non è una strategia vincente e, in alcune circostanze, può rivelarsi controproducente anche nel breve".

<sup>7</sup> IFAC, Professional Accountants in Business Committee – International Good Practice, Guidance – *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, giugno 2012, p. 11.

<sup>8</sup> IFAC, *op. cit.*, p. 23.

<sup>9</sup> M. Baraldi, A. Paletta, M. Zanigni, *Corporate Governance e sistemi di controllo interno*, Franco Angeli, Milano, 2004.

## 2. LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

All'interno del framework il rischio è definito come “*la possibilità che si verifichi un evento che possa aver effetto sul conseguimento degli obiettivi. Il rischio è misurato in termini di impatto e probabilità*”. Il processo di valutazione dei rischi è una componente molto critica del Sistema di Controllo Interno e, al fine di rispondere ad eventuali modifiche dell'ambiente interno o esterno, deve essere in continua evoluzione. Un Sistema di Controllo Interno efficace deve prevedere risposte adeguate ai prevedibili mutamenti di scenario che l'impresa si può trovare ad affrontare<sup>10</sup>. I rischi sono molteplici e dovuti sia a fattori esterni (condizioni economiche, sociali, politiche, giuridiche, competitive, tecnologiche, eventi naturali, ecc.) che a fattori interni (competenze del personale, debolezze dei sistemi informativi, mancata disponibilità delle risorse, ecc.). Inoltre, non tutti i rischi hanno la stessa importanza e la medesima probabilità di manifestazione. Pertanto, la fase di valutazione prevede un'analisi di selettività e rilevanza dei rischi, sia per evitare l'eccessiva burocratizzazione del Sistema di Controllo Interno sia per definire le priorità d'intervento e i piani di gestione dei rischi, caratterizzati da snellezza e da un buon rapporto costi-benefici<sup>11</sup>. Una prima classificazione di rischio riguarda la natura dello stesso e distingue il rischio inerente o intrinseco, ovvero quello che grava sul business/sull'operazione/sui report, indipendentemente dai sistemi di prevenzione che vengono adottati, dal rischio residuale, ovvero dal rischio che gli errori non vengano intercettati dai sistemi di controllo implementati<sup>12</sup>. È fondamentale che il management identifichi le situazioni di rischio in tutti i livelli aziendali e che implementi controlli specifici per contenere i pericoli. Per raggiungere tale fine, è necessario che il management sia in grado di individuare i potenziali rischi di gestione che possono avere un impatto negativo sulle performance e che possano pregiudicare il conseguimento degli obiettivi strategici<sup>13</sup>. A tal scopo è necessario che il management costruisca la propria strategia secondo un risk-based approach<sup>14</sup>.

## 3. LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Esse rappresentano l'applicazione delle politiche e delle procedure realizzate per contribuire a garantire l'attuazione delle direttive impartite dal management e,

---

<sup>10</sup> A. Floreani, *Enterprise Risk Management. I rischi aziendali e il processo di risk management*, EduCatt, Milano, 2005.

<sup>11</sup> M. Allegrini, *op. cit.*, 2008, p. 140.

<sup>12</sup> S. Beretta, N. Pecchiari, *Analisi e valutazione del Sistema di Controllo Interno, Metodi e tecniche*, 2007, pp. 8-50.

<sup>13</sup> IFAC, *op. cit.*, 2012, p. 18.

<sup>14</sup> Bor-Yi Tsay, *Designing an Internal Control Assessment Program Using CoSO's Guidance on Monitoring*, in *The CPA Journal*, May 2010, p. 54.

quindi, mitigare i rischi<sup>15</sup>. Le attività di controllo devono essere implementate trasversalmente su tutta la scala gerarchica e tutte le funzioni aziendali<sup>16</sup>. Trattandosi di attività di controllo legate al raggiungimento degli obiettivi aziendali, la loro suddivisione ricalca le tre macro-categorie degli obiettivi previsti dal CoSO Report (operativi, di reporting e di compliance) e sono attuate a tutti i livelli aziendali, a differenti steps dei processi e in relazione all'ambiente tecnologico<sup>17</sup>. La prassi aziendale ha sviluppato una molteplicità di tipologie di differenti controlli, ma tutte indirizzabili a due categorie: *controlli preventivi e controlli successivi*. Indipendentemente dalla tipologia, e a prescindere dalla sua natura, ogni controllo è comunque parte di un sistema articolato e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi aziendali. Nella definizione dei controlli da implementare e rendere operativi, le imprese selezioneranno quelli che contribuiscono in modo efficace alla riduzione ad un livello "accettabile" dei rischi connessi agli obiettivi. Pertanto, in questa fase è importante che vi sia integrazione fra i due componenti del Sistema di Controllo Interno: ossia fra la valutazione dei rischi e le attività di controllo. Nel processo legato alle attività di controllo è fondamentale che le eventuali carenze emerse nell'applicazione delle procedure siano oggetto di adeguati approfondimenti e, se necessario, valutare l'introduzione di azioni correttive. Tale attività dipende certamente dalla struttura e dalle dimensioni dell'azienda ma altresì dal livello di rischio che si è deciso di accettare<sup>18</sup>.

#### 4. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Per permettere ai diversi soggetti presenti all'interno di un'organizzazione di adempiere ciascuno alle proprie responsabilità è necessario che vi sia un adeguato sistema di identificazione, raccolta e diffusione delle informazioni. All'interno del sistema di controllo la componente informazione e comunicazione, in combinazione con le altre componenti del framework, supporta il raggiungimento degli obiettivi dell'impresa in particolare attraverso l'abilità di attuare comunicazioni diffuse ed efficaci che sfocino all'interno dell'organizzazione in maniera trasversale, dall'alto al basso e viceversa, tempestivamente<sup>19</sup>. Le sottocategorie di informazione e comunicazione, pur rappresentando una sola componente del framework all'interno del CoSO, sono trattate separatamente per fini espositivi. Le

---

<sup>15</sup> <http://www.coso.org/>.

<sup>16</sup> Internal Auditors, *A Quantitative Assessment of Internal Controls*, 2005, p. 53.

<sup>17</sup> Jovan Krstic, Milica Djordjevic, *Internal Control and Enterprise Risk Management – from traditional to Revised CoSO Model*, 2012, p. 156.

<sup>18</sup> A. Miglietta, F. Servato, P. Piana, *La valutazione del Sistema di Controllo Interno*, Ipsoa, Milano, 2012.

<sup>19</sup> Coopers & Lybrand, *Il Sistema di Controllo Interno – Progetto di Corporate Governance per l'Italia*, Il Sole 24Ore, Milano, 1997.

informazioni sono dati combinati e riassunti sulla base della loro importanza ed in base alle esigenze dell'impresa. Per questo è importante che le informazioni da rielaborare all'interno dell'impresa siano di qualità, intesa come aggiornamento, accuratezza, contenuto e tempestività, oltre che dall'efficienza con cui sono processate. Questo percorso è supportato dal sistema informativo. Un adeguato sistema informativo permette di ottenere le giuste informazioni e di supportare il management a prendere le decisioni più appropriate. Negli attuali contesti aziendali dove il tempo e la disponibilità dei dati risultano cruciali, è evidente l'importanza di implementare un Sistema di Controllo Interno in grado di rispondere adeguatamente a tali necessità<sup>20</sup>. La comunicazione è l'altra componente del CoSO il cui compito è quello di divulgare le informazioni. Senza comunicazione anche la più precisa e tempestiva delle informazioni perde di valore e di significato. È pertanto necessario che le politiche e le strategie siano comunicate e che tutte le informazioni utili siano condivise. Il combinato disposto di queste caratteristiche, che definisce la componente ora spiegata, permette di affrontare i problemi alla radice e di risolverli in maniera tempestiva ed efficace<sup>21</sup>.

## 5. MONITORAGGIO

L'ultima componente del CoSO è il monitoraggio: un processo che assicuri e garantisca la qualità del Sistema di Controllo Interno nel tempo. I sistemi di controllo interno evolvono nel tempo in relazione alle variazioni del contesto interno ed esterno all'organizzazione. Le procedure devono continuamente essere paramtrate ed il monitoraggio permette la valutazione continuativa dell'efficacia del Controllo Interno. Le attività di monitoraggio sono condotte attraverso un "ongoing monitoring" (controllo continuo), mediante il re-performing delle attività ordinarie da parte dei managers e dei supervisors. Le valutazioni periodiche del Sistema di Controllo Interno basate sulla valutazione del rischio e sull'efficacia del Sistema di Controllo Interno, durante l'ongoing monitoring, sono di stretta responsabilità degli internal auditors<sup>22</sup>. Al fine di effettuare un corretto monitoraggio è utile svolgere analisi sui sistemi di controllo esistenti, sulle funzioni di revisione interna e predisporre adeguati rapporti di eccezioni delle attività di controllo operate e feedback del personale interno.

Nel maggio 1994 il CoSO Report I è stato integrato da un "addendum" mentre nel 1996 è stato diffuso il "Guidance on Monitoring Internal Control System– Internal Control Issues in Derivate Usage" che forniva strumenti di controllo per attività connesse ai derivati.

---

<sup>20</sup> O. Arwinge, *Internal Control: A Study of Concept and Themes*, Berlin Heidelberg: Physical-Verlag, 2013.

<sup>21</sup> L. Brusa, *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>22</sup> Jovan Krstic, *op. cit.*, pp. 156-157.

### 3.2. I cambiamenti e le novità introdotte dal Sarbanes-Oxley Act (SOX)

---

Dagli anni 2000 l'attività di auditing beneficia dello sviluppo dell'informatica e dei personal computer<sup>23</sup>, anche se vi sono evidenze<sup>24</sup> dell'utilizzo già molti anni prima di specifiche procedure di auditing svolte con il supporto del computer. Alcune tecniche informatiche, tutt'ora in uso, sono state di fatto introdotte negli anni 60' fra cui il Computer Assisted Audit Techniques (CATTs) o anche denominato Computer-Assisted Audit Tool and Techniques a supporto dell'estrazione, organizzazione e analisi dei dati da revisionare. Nonostante i rilevanti sviluppi dell'IT, il XXI secolo è per lo più ricordato per i grandi scandali finanziari che hanno portato al fallimento di diverse società multinazionali. Resteranno sicuramente scolpiti nella memoria di molti americani, e non solo, i casi di: Enron, WorldCom, Tyco, Adelphia e Ahold, Micro Strategy, Computer Association, Xerox, One Tel, Bristol-Myers Squibb, CMS Energy, Duke Energy Dynegy, El Paso Corporation, Freddie Mac, Global Crossing, Halliburton, Homesto-re.com, ImClone Systems, Kmart Merck & Co., Merrill Lynch, Mirant, Nikon, Peregrine Systems, Qwest Communications, Reliant Energy, Sunbeam, Parmalat, HealthSouth Corporation, Chiquita Brands International, AIG, Anglo Irish Bank, Satyam Computer Services, Bernard L. Madoff, Investment Securities, Lernout & Hauspie e Lehman Brothers.

Il default della maggior parte di queste società è stato determinato dalle crisi per lo più finanziarie le cui cause per molti sono da ricondurre anche all'assenza o all'inefficienza dei sistemi di controllo<sup>25</sup>.

Fra gli scandali finanziari il più importante resta comunque quello di Enron: società energetica con sede a Huston in Texas, avvenuto nel 2001 che ha causato il fallimento della stessa<sup>26</sup>. La società Enron al fine di mascherare le proprie per-

---

<sup>23</sup> R.B. Lanza, *Take my Manual Audit, Please*, in *Journal of Accountancy*, 1998.

<sup>24</sup> Felix Kaufman, *Electronic Data Processing and Auditing*, 1961.

<sup>25</sup> Sono molti gli studi ravvisabili in dottrina che analizzano le cause delle più rilevanti crisi del tempo. Si vedano fra gli altri: V. Conti, *Crisi finanziaria, controlli interni e ruolo delle autorità*, in *Il controllo delle società e negli Enti*, I, 2009, p. 15; A. Paletta, *Il Controllo Interno nella Corporate Governance*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 15.

<sup>26</sup> Molta letteratura è ravvisabile sullo scandalo di Enron fra cui P. Ghemawat, *Enron: Entrepreneurial Energy*, Harvard Business Studies; C. Dematté, *Il caso Enron: una lezione per tutti*, in *Economia e Management*, n. 2, pp. 3-14; S. Sherman, *Enron: Uncovering the uncovered story*, in *Columbia Journal Review*, March-April 2002, p. 22; J.C. Coffee Jr, *Understanding Enron: it's about the Gatekeepers, Stupid*, in *57 Business Law*, 2002 p. 1404 ss.; S.M. O'Connor, *The Inevitability of Enron and the Impossibility of "Auditor Independence" Under the Current Audit System*, in <http://papers.ssrn.com>; J. Lieberman, F. Thompson, *Report of the staff to the Senate Committee on Governmental Affairs: Financial Oversight of Enron: The SEC and Private-Sector Watchdogs*, 8 ottobre 2002, in <http://hsgag.senate.gov/100702>.

dite, decise di iscrivere in bilancio a fair value le forniture di energia e altri contratti ancora in corso di esecuzione, non considerando ai fini della valutazione eventuali guadagni o perdite di valore; ciò anche per la mancanza di specifiche quotazioni borsistiche<sup>27</sup>. Inoltre Enron sempre per mascherare le proprie perdite escogitò anche l'utilizzo di molte Special Purpose Entities (SPEs)<sup>28</sup>, specifiche società per cui i debiti finanziari potevano non essere inclusi nell'area di consolidamento, secondo i principi contabili vigenti al tempo. Sotto la direzione dell'allora CFO Fastow, Enron iniziò a capitalizzare le SPEs oltre che con immobilizzazioni e risorse finanziarie, con complessi contratti finanziari derivati e diritti d'opzione delle azioni di Enron. In tal modo Enron poteva contare su di un bilancio consolidato con ottimi dati, mantenendo rating elevati con un significativo grado di appetibilità da parte degli investitori. Della falsità della situazione era a conoscenza anche la società di revisione Arthur Andersen che ha contribuito ad assecondare e coprire le pratiche contrarie alla corretta gestione. Dopo i primi segnali di crisi, avvertiti in seguito alle dimissioni di alcune figure apicali fra cui il CEO Lay, nonché il repentino calo del valore delle azioni (da 80 \$ a 40\$ nel solo mese di agosto 2001) alcuni investitori iniziarono a voler meglio comprendere le attività svolte dalle SPEs. Da qui l'intervento della SEC, per cui Enron dovette procedere alla rettifica dei bilanci dal 1997 per recepire anche i risultati delle SPEs rilevando in tal modo una perdita di circa 600 milioni di dollari con conseguente perdita del valore delle azioni. Di fatti il 30 novembre Enron chiuse con una quotazione in borsa di 26 centesimi per azione, e a seguire la dichiarazione di fallimento datata 2 dicembre a cui successivamente seguì la fine della società di revisione Artur Andersen ritenuta la principale colpevole dell'intera vicenda. Di fatti le indagini svolte hanno evidenziato che la società di revisione offriva molti servizi di consulenza ad Enron fra cui il supporto per le attività di internal auditing e di accounting. Nonché va riportato che lo stesso CFO era stato in precedenza auditor di Artur Anderson compromettendo in tal modo totalmente il principio di indipendenza.

Da qui l'esigenza sempre più forte di un intervento legislativo finalizzato a raf-

---

<sup>27</sup> C. William Thomas, *The Rise and fall of Enron*, 1 aprile 2002 in <http://www.journalofaccountancy.com/iissues/2002>.

<sup>28</sup> Le SPEs hanno rivestito un ruolo fondamentale in molti scandali finanziari del tempo. Inizialmente scatole vuote che a seguire si procedeva alla scissione del controllo dalla proprietà contabile e legale dell'entity. Come conseguenza dell'operazione di cessione della proprietà la entity non era più consolidata a fini contabili. In tal modo le SPEs sottoscrivevano finanziamenti sotto forma di prodotti ibridi, a metà tra debito ed equity, che venivano utilizzati per acquistare da Enron prodotti ad un prezzo molto più elevato del loro effettivo valore creando in tal modo cash-flow e profitti per Enron. Con effetti molto positivi per analisti finanziari e valori di borsa, in W. McGurn, *Il dopo Enron: l'esperienza statunitense, in Enron e Parmalat due "sistemi-paese" a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005, p. 19. Si vedano anche: S.L. Schwarcz, *Enron and the Use and Abuse of Special Purpose Entities in Corporate Structures*, Research Paper n. 207, Duke Law, 2002; H.P. Minsky, *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, New York, 1982.

forzare i principi di indipendenza, obiettività ed integrità dei revisori, di rendere maggiormente dettagliate e stringenti le informative societarie con il fine ultimo di riconquistare la fiducia del mercato e tutelare gli investitori.

Per questo nel 2002 la normativa in tema di controllo interno negli USA si arricchisce di un nuovo Regolamento: il famoso Sarbanes – Oxley (SOX) Act, considerato da molti come la “riforma più stringente dopo il Security Exchange Act del 1934<sup>29</sup>”. Tale atto prende il nome di due politici americani che avevano predisposto due diversi disegni di legge: il senatore democratico Paul Sarbanes e il deputato repubblicano Mike Oxley. I due disegni di legge furono unificati e approvati il 24 luglio 2002. L’obiettivo principale della legge era quello di riconquistare la fiducia degli investitori tramite un’amministrazione aziendale più affidabile, migliorando la corporate governance e garantendo la trasparenza delle scritture contabili, incrementando le pene dei reati societari.

Tra le principali novità introdotte vi sono:

1. l’istituzione di un organismo preposto al monitoraggio e al miglioramento degli standard in tema di accounting and auditing;
2. la definizione di regole più chiare in merito ai rapporti tra audit committe e società di revisione;
3. l’incremento di sanzioni penali nel caso di reati riguardanti l’audit del bilancio;
4. l’introduzione di meccanismi di protezione giuridica per coloro che denunciano reati aventi a oggetto la predisposizione e il controllo del bilancio;
5. l’introduzione di nuovi standard e procedure per l’accounting e l’auditing;
6. l’introduzione di nuovi meccanismi di monitoraggio delle professioni contabili.

La SOX è una normativa molto dettagliata e specifica si compone di undici titoli suddivisa in sezioni rivolta sia al top management dell’impresa sia ai soggetti esterni alle società.

Le sezioni più rilevanti per il Sistema di Controllo Interno sono:

- Sec 101: Establishment, administrative provisions.
- Sec 301: Public Company Audit Committes;
- Sec 302: Corporate Responsibility for Financial Reports;
- Sec 404: Management assessment of internal controls.

La Sec 101 afferma la necessità di un board indipendente per monitorare adeguatamente le società quotate e statuisce la formazione del PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) al fine di supervisionare l’attività di audit.

Rilevanti anche le disposizioni introdotte nella sezione 302 che impone a carico del CEO e del CFO l’obbligo di attestare l’attendibilità dell’informativa finanziaria e dei bilanci annuali e trimestrali, in particolare garantendo che il bilancio

---

<sup>29</sup> L. Condosta, *Adeguamento al Sarbanes-Oxley Act: metodologia, problematiche e opportunità*, in *A&F*, n. 19, 2006.

non contenga poste errate o siano state omesse delle voci<sup>30</sup>.

Per il Sistema di Controllo Interno significative le disposizioni contenute nella sezione 404 di cui per completezza si riporta l'intera sezione

*“SEC. 404. MANAGEMENT ASSESSMENT OF INTERNAL CONTROLS.*

*(a) RULES REQUIRED.*

*The Commission shall prescribe rules requiring each annual report required by section 13 of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78m) to contain an internal control report, which shall:*

*(1) state the responsibility of management for establishing and maintaining an adequate internal control structure and procedures for financial reporting; and*

*(2) contain an assessment, as of the end of the most recent fiscal year of the issuer, of the effectiveness of the internal control structure and procedures of the issuer for financial reporting.*

*(b) INTERNAL CONTROL EVALUATION AND REPORTING.*

*With respect to the internal control assessment required by subsection (a), each registered public accounting firm that prepares or issues the audit report for the issuer shall attest to, and report on, the assessment made by the management of the issuer. An attestation made under this subsection shall be made in accordance with standards for attestation engagements issued or adopted by the Board.*

*Any such attestation shall not be the subject of a separate engagement”.*

Le disposizioni attestano che il management è responsabile del corretto funzionamento del Sistema di Controllo Interno, di cui dovrà effettuare una valutazione annuale in termini di efficacia da allegare allo stesso bilancio (Internal Control Over Financial Reporting – ICFR). L'analisi del processo di valutazione adottato dal management e le relative conclusioni saranno poi sottoposte all'audit da parte del revisore esterno. Pertanto, risulta evidente che la SOX ha introdotto notevoli responsabilità per i vertici aziendali. In particolare, il management, in base a quanto stabilito dal PCAOB, dovrà istituire un Management Assessment Process con l'obiettivo di valutare il disegno dei controlli (design effectiveness) e l'operatività dei controlli (operating effectiveness) al fine anche di identificare eventuali carenze del Sistema di Controllo Interno, che il management successivamente sottoporrà al revisore esterno.

Le novità introdotte dalla SOX hanno da subito animato dibattiti in merito ad alcuni elementi di criticità. Uno di questi fa riferimento al differente approccio alla struttura del Sistema di Controllo Interno prevista dal CoSO rispetto alle disposizioni promosse dalla SOX. Il CoSO focalizza l'attenzione del Controllo Interno a obiettivi di economicità, attendibilità e conformità alle normative mentre la

---

<sup>30</sup> SOX Act, 2002, Sec 302: The Principal executive officer or officers and the principal financial officer or officers, or person performing similar functions, certify in each annual or quarterly report or submitted under either such section or such Act.

SOX preferisce soffermarsi e sottolineare gli obblighi e le responsabilità a carico del management, in merito all'efficacia del Sistema di Controllo Interno, in relazione all'attendibilità del Reporting. Inoltre, viene sottolineato come la SOX non ha fornito una sua definizione dei controlli interni ma si è limitata ad allinearsi alla legislazione vigente<sup>31</sup>. Questa difformità è stata poi riconosciuta anche dalla SEC, la quale ha cercato di fornire una nuova definizione di Controlli Interni, nel proprio Final Rule del 5 giugno 2003 in cui è riportato che:

*“internal control over financial reporting is defined as: a process designed by or under the supervision of the registrant’s principal executive and principal financial officers, or persons performing similar functions and effected by the registrant’s board directors, management and other personnel, to provide reasonable assurance regarding the reliability of financial reporting and the preparation of financial statements for external purposes in accordance with generally accepted accounting principles and include those policies and procedures that:*

*1) Pertain to the maintenance of records that in reasonable detail accurately and fairly reflect the transactions and dispositions of the assets of the registrant;*

*2) Provide reasonable assurance that transactions are recorded as necessary to permit preparation of financial statements in accordance with generally accepted accounting principles, and that receipts and expenditures of the registrant are being made only in accordance with authorizations of management and directors of the registrant; and*

*3) Provide reasonable assurance regarding prevention or timely detection of unauthorized acquisition, use or disposition of the registrant’s assets that could have a material effect on the financial statements”.*

Nonostante le difformità, suscettibili di dibattiti fra gli esperti, le disposizioni della SOX hanno focalizzato l'attenzione sull'importanza dell'individuazione dei punti di debolezza del Sistema di Controllo Interno in modo da mitigare il rischio di errori significativi nel bilancio di esercizio. Ciò ha determinato l'emanazione di diversi pronunciamenti a supporto dell'attività degli amministratori e di quella dei revisori nell'ambito della valutazione dei rischi. Il più importante dei quali è l'Auditing Standard n. 2, emanato dal PCAOB, che ha classificato secondo *la gravità* le carenze riscontrabili nell'analisi del Sistema Controllo Interno. Al punto 14 dello standard vi è un rinvio alle disposizioni contenute nel CoSO Framework, in particolare: *“altri framework possono essere stati pubblicati in altri paesi e potranno essere sviluppati nel futuro ... nonostante i diversi framework possano non contenere esattamente gli stessi elementi contenuti nel CoSO, devono necessariamente possedere elementi che comprendano in generale i temi del CoSO”.*

---

<sup>31</sup> G. Ferrarini, *Controlli Interni, governo societario e responsabilità. Esperienze statunitensi ed italiane a confronto, in mercati finanziari e sistema dei controlli*, Atti del Convegno di Studio organizzato dal CNPDS e della Fondazione Courmayeur, 1-2 ottobre 2004, Milano, 2005.

Ne consegue che l'emanazione della SOX ha contribuito notevolmente allo sviluppo del dibattito in tema di controllo interno, avendo stimolato diverse riflessioni da parte di molti operatori sulle modalità di applicazione dei principi previsti dal CoSO IC-IF, ritenendolo un ottimo punto di riferimento per il Sistema di Controllo Interno.

### 3.3. L'evoluzione del CoSO Report: l'Enterprise Risk Management (ERM) CoSO 2004

---

La Commissione Treadway a distanza di dodici anni ha ritenuto opportuno emettere un aggiornamento del Framework, pubblicando nel 2004 il CoSO Report II, intitolato Enterprise Risk Management-Integrated Framework. L'ideazione di un nuovo framework trae origine da diversi fattori.

Innanzitutto, l'aggiornamento del CoSO nasce da una necessità avvertita dalla comunità di una maggior tutela a seguito degli scandali finanziari che hanno caratterizzato gli anni precedenti. Non solo gli scandali finanziari hanno fatto sorgere la necessità di una rivisitazione del framework, basti pensare ai rilevanti cambiamenti che hanno coinvolto l'economia globale nell'ultimo ventennio, come ad esempio: tecnologia, globalizzazione, nuovi modelli di organizzazioni (outsourcing e joint venture)<sup>32</sup>. In particolare, le metodologie per la conduzione del business, grazie all'espansione e all'evoluzione tecnologica di internet, si sono modificate notevolmente e di conseguenza anche i rischi e gli obiettivi sono mutati.

In letteratura sono ravvisabili molti studi<sup>33</sup> che condividono come la scelta di aggiornare il CoSO Report 1992 sia stata dettata anche da un parziale insuccesso delle componenti riguardanti la valutazione e la gestione dei rischi (risk assessment) che, in quanto considerata troppo complessa dal management, veniva spesso delegata anche a soggetti esterni. Contemporaneamente si assisteva ad un cambiamento della prospettiva nell'approccio al rischio non più interpretato come unicamente una minaccia ma anche come potenziale componente del Sistema di Controllo Interno in grado di generare valore. Tale evoluzione si ritiene sia transitata attraverso tre differenti modelli di Business Corporate Model Risk: il Risk Management, il Business Risk Management ed infine l'Enterprise-Wide Risk Management<sup>34</sup>. Il susseguirsi di questi tre diversi approcci riflette i mutamenti avvenuti nella considerazione del rischio.

---

<sup>32</sup> Clair A. Rood Jr, Brian Antonius, *Internal Controls – Getting current with the CoSO 2013 Framework*, Utah Business, 2013, p. 1.

<sup>33</sup> Larry E. Rittenberg, *A reflection of the times: the long-awaited Internal Control-Integrated Framework update aims to help organizations better design and implement controls, with an eye toward today's business challenges*, *Internal Auditor*, Associazione Italiana Internal Auditors, 2013.

<sup>34</sup> J.W. De Loagh, *Enterprise-wide Risk Management: Strategies for linking risk and opportunity*, 2000.

Nel Risk Management il controllo interno era limitato ai rischi operativi. Con il passaggio al Business Risk Management l'orientamento si sposta verso la considerazione del rischio come una procedura interna alla società, e non come elemento accessorio o da delegare ad aree funzionali differenti<sup>35</sup>. Infine, con l'Enterprise – Wide Risk Management l'analisi del rischio è associata a quelle delle strategie dei processi e degli obiettivi aziendali, il rischio non è più valutato negativamente ma anche come elemento positivo che può essere generatore di valore. In particolare, con l'implementazione dell'ERM gli eventi rischiosi vengono identificati e gestiti a livello globale in un'ottica di strumento funzionale alla creazione di valore per gli azionisti<sup>36</sup>. Viceversa, negli approcci tradizionali l'identificazione, la gestione ed il controllo del rischio avveniva per linea/unità di business. Questo implicava affrontare a livello di singola unità aziendale un rischio che poteva potenzialmente interessare diverse aree di business. Significativa la seguente tabella che individua e sintetizza le principali differenze condivise dalla dottrina più accreditata<sup>37</sup>.

**Figura 3.2.** – Principali differenze fra l'approccio al rischio tradizionale e secondo l'ERM\*

<b>Traditional Risk Management</b>	<b>Enterprise Risk Management</b>
Rischio come azzardo individuale	Rischio contestualizzato nella strategia di business
Identificazione e valutazione del rischio	Sviluppo del risk portfolio
Focus sul rischio separato	Focus sul rischio critico
Mitigazione del rischio	Ottimizzazione del rischio
Limiti dei rischi	Strategia dei rischi
Rischi senza un titolare	Definizione delle responsabilità sui rischi
Quantificazione confusa dei rischi	Monitoraggio e misurazione dei rischi
"Il rischio non è mia responsabilità"	"Il rischio è responsabilità di tutti"

Fonte: Adattato da: D.L. Olson, D.D. Wu, *Enterprise Risk Management*, Vol. 1, World Scientific, Singapore, 2008, p. 5.

Da tutto ciò emerge l'esigenza da parte del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission di produrre un nuovo studio in cui viene ampliata la concezione del controllo, in quanto va ad inserirsi in un ambito più grande come quello della gestione dei rischi.

Il CoSO ERM non vuole essere uno stravolgimento del CoSO IC-IF ma una sua integrazione ai fini di una rinnovata prospettiva attribuita al rischio.

<sup>35</sup> G. Dickinson, *Enterprise Risk Management: its origins and conceptual foundation*, The Geneva Papers on Risk and Insurance, 2001, pp. 360-365.

<sup>36</sup> Jovan Krstic, *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>37</sup> D.L. Olson, D. Dash Wu, *Traditional Risk Management vs Enterprise Risk Management*, 2007, p. 5.

L'ERM viene definito come<sup>38</sup> *“a process effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives”*<sup>39</sup>.

Da questa definizione risulta evidente come l'ERM sia un processo che deve coinvolgere l'intero sistema aziendale, le cui caratteristiche sono<sup>40</sup>:

1. *l'allineamento della strategia al rischio accettabile*. Il management stabilisce il livello di rischio accettabile per valutare le alternative strategiche, fissa i corrispondenti obiettivi e sviluppa i meccanismi per gestire i rischi che ne derivano;

2. *il miglioramento alla risposta del rischio individuato*. L'ERM fornisce una metodologia rigorosa per identificare e selezionare tra più alternative, la risposta al rischio, più adeguata;

3. *la riduzione degli imprevisti e delle perdite conseguenti*. Le aziende, incrementando la loro capacità di identificare eventi potenziali, di valutare i relativi rischi e di formulare risposte adeguate, riducono la frequenza degli imprevisti come anche i costi e le perdite conseguenti;

4. *l'identificazione e la gestione dei rischi correlati e multipli*. Ogni azienda deve affrontare molti rischi che interessano diverse aree dell'organizzazione e l'ERM facilita la formulazione di un'efficace risposta ai rischi con impatti correlati e risposte univoche a rischi multipli;

5. *identificazione delle opportunità*. Analizzando tutti gli eventi potenziali, il management è in grado di identificare e cogliere proattivamente le opportunità che emergono;

6. *il miglioramento dell'impiego di capitale*. L'acquisizione di informazioni affidabili sui rischi consente al manager di valutare efficacemente il fabbisogno finanziario complessivo e di migliorare l'allocazione del capitale<sup>41</sup>.

Queste caratteristiche consentono al management di conseguire con maggior sicurezza gli obiettivi di performance prestabiliti. Per questo, ad integrazione del-

---

<sup>38</sup> [http://www.coso.org/documents/coso\\_ERM\\_ExexutiveSummary\\_Italian.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_ERM_ExexutiveSummary_Italian.pdf).

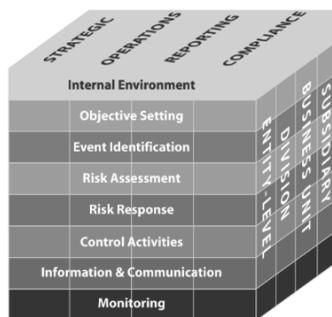
<sup>39</sup> La gestione del rischio aziendale è un processo posto in essere dal Consiglio di Amministrazione, dal management e da altri operatori della struttura aziendale; utilizzato per la formulazione delle strategie in tutta l'organizzazione; progettato per individuare eventi potenziali che possono influire sulle attività aziendali, per gestire il rischio entro i limiti del rischio accettabile e per fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi aziendali” in Associazione Italiana Internal Auditors, PWC, *La gestione del rischio aziendale*, Il Sole 24Ore, Milano, 2006, p. 3.

<sup>40</sup> [http://www.coso.org/documents/coso\\_ERM\\_ExexutiveSummary\\_Italian.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_ERM_ExexutiveSummary_Italian.pdf).

<sup>41</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Edizione Italiana a cura di Associazione Italiana Internal Auditors PWC, *La gestione del rischio aziendale ERM – Enterprise Risk Management: un modello di riferimento e alcune tecniche applicative*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.

la precedente versione, il nuovo framework prevede un ulteriore obiettivo aziendale: ossia quelli strategici, che devono essere a supporto della mission aziendale.

**Figura 3.3.** – Obiettivi e componenti dell'ERM



*Fonte:* Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, ERM, 2004.

Gli obiettivi strategici sono quelli che, attraverso un'ottica di lungo periodo, permettono di raggiungere fini aziendali ed in particolare la creazione di valore per i vari soggetti che si relazionano con l'impresa; di conseguenza, nell'elaborazione delle strategie aziendali, il management dovrà trovare "un equilibrio ottimale tra target di crescita, di redditività e rischi conseguenti".

Il concetto di rischio richiede anche un ampliamento delle componenti del Sistema di Controllo Interno, che da cinque passano a otto:

Dallo schema del CoSO-ERM si possono notare i tre nuovi componenti ossia:

– Definizione degli obiettivi: deve avvenire prima di identificare gli eventi che potrebbero pregiudicarne il raggiungimento. Prevede che gli obiettivi siano adeguatamente definiti, coerentemente con la mission aziendale e con il rischio accettabile.

– Identificazione degli eventi: consiste nella metodologia con cui vengono identificati eventi che influiscono sul raggiungimento degli obiettivi aziendali, distinguendoli tra rischi ed opportunità.

– Risposta al rischio: consiste negli interventi che il management pone in essere per mantenere i rischi emersi al di sotto del livello accettabile. Le azioni da intraprendere sono:

- a) evitarlo: eliminando un prodotto o un'attività;
- b) accettarlo: decidendo di non intraprendere alcuna azione per contenere il rischio;
- c) ridurlo: implementando azioni in grado di diminuire l'incidenza della probabilità e o dell'impatto;
- d) condividerlo: attuando azioni come il trasferimento del rischio, vale a dire una polizza assicurativa.

Per quanto riguarda le altre componenti, il CoSO Report 2004, pur riprendendo gli stessi contenuti previsti dalla precedente versione, enfatizza l'approccio alla gestione del rischio e precisamente:

- ambiente di controllo: è statuito che comprende la filosofia della gestione del rischio nonché i livelli di accettabilità del rischio;
- valutazione del rischio: è sottolineato che trattasi di un procedimento di analisi strutturata dei rischi per determinare la probabilità che si verifichino ed il loro impatto, allo scopo di definirne la gestione;
- attività di controllo: viene sottolineato che le attività di controllo devono assicurare che le risposte al rischio siano efficacemente eseguite;
- informazione e Comunicazione: rispetto al CoSO Report I, il nuovo framework ricomprende anche i dati previsionali importanti per la valutazione e mappatura dei rischi;
- monitoraggio: deve avvenire in modo continuo per il tutto il processo dell'ERM.

Se tutti gli otto elementi sono presenti e funzionano correttamente in un processo di gestione del rischio, allora esso sarà privo di debolezze significative e i rischi da affrontare saranno contenibili entro il livello accettabile.

L'obiettivo rispetto al CoSO Report I in cui il controllo e la massimizzazione dell'efficacia del sistema venivano raggiunti mediante la valutazione del rischio, è cambiato in quanto con l'ERM il controllo diventa lo strumento per l'obiettivo ultimo, ovvero contenere il rischio nei limiti dell'accettabilità e della tolleranza, coerentemente con la propensione al rischio.

Dal confronto fra il CoSO ERM 2004 e il CoSO IF-IC 1992 è evidente come l'idea di fondo del modello sia la stessa ma con una maggior focalizzazione al tema del rischio, tanto che lo stesso framework recita: *“il controllo interno è parte integrante dell'ERM”*.

### **3.4. La crisi finanziaria e i nuovi standard per il controllo**

---

Negli anni successivi alla pubblicazione del CoSO ERM, in particolare dal 2006, è iniziata una nuova crisi finanziaria che è partita inizialmente dagli Stati Uniti per poi diffondersi a livello mondiale<sup>42</sup>. Anche in questo caso alcuni studiosi ritengono che, almeno in parte, le cause della crisi siano riconducibili alle inefficienze dei sistemi di controllo interno<sup>43</sup>. Tale crisi trae origine da alcuni fatti ve-

---

<sup>42</sup> M. Onado, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Laterza, Bari, 2009, p. 70 ss.

<sup>43</sup> R. Bencini, *Il caso Lehman Brothers: cause di default e prospettive di tutela*, in <http://www>.

rificatesi negli anni precedenti<sup>44</sup>. A partire dal 2000 negli Stati Uniti si assiste ad una forte crescita del mercato immobiliare, grazie soprattutto alla politica monetaria della Federal Reserve di riduzione dei tassi di interesse fino al 2004<sup>45</sup>. Il basso costo del denaro risultava appetibile per le famiglie che alimentarono la domanda di case, e quindi il loro prezzo, creando una vera bolla immobiliare<sup>46</sup>. Le banche erano anche propense ad accordare mutui in quanto se il mutuatario non fosse stato in grado di rimborsare avrebbero potuto procedere con il pignoramento e rivendita dell'abitazione. Nel frattempo, si era anche diffusa da parte delle banche la cartolarizzazione, per cui si originava una lunga catena dove i prestiti ipotecati originari passavano di cessione in cessione. Tale lunga catena di negoziazione di strumenti finanziari disincentivava il monitoraggio del credito originario<sup>47</sup> anche perché le banche non si soffermavano molto sulla solvibilità dei loro clienti, ritenendo di essere sempre coperti da eventuali rischi grazie proprio alla cartolarizzazione. L'acquisto dei titoli cartolarizzati è stato effettuato anche da molte banche europee, determinando poi la diffusione della crisi anche al sistema bancario continentale. In tale contesto un ruolo fondamentale è stato ricoperto anche dalle agenzie di rating che si occupavano di fornire un giudizio sul valore dei prodotti strutturati derivanti dalla cartolarizzazione<sup>48</sup>. Nel 2004 la FED, a seguito di una crescita eccessiva dell'economia, ha optato per un aumento dei tassi con un ovvio effetto di incremento del costo dei mutui per il rimborso delle rate, divenuto insostenibile da parte delle famiglie fino al punto di arrivare ai casi di insolvenza provocando un drastico calo della domanda degli immobili e lo scoppio della bolla immobiliare. Negli anni successivi, soprattutto a partire dalla metà del 2007 molti istituti bancari iniziarono a rilevare perdite elevate. Questo ha comportato la richiesta dell'intervento del Tesoro e della FED. In tal modo molte banche sono state salvate, ma non tutte: la Lehman Brothers fu la prima tessera del domino,

---

*associazionepreite.it*, p. 3 ss.; J.C. Coffee Jr, *What went wrong? An Initial Inquiry into the causes of the 2008 Financial crisis*, in *Journal of Corporate law studies*, 2009, p. 11.

<sup>44</sup> Consob, *La crisi finanziaria del 2007-2009*, disponibile in [www.consob.it/web/investor-education/crisifinanziaria-del-2007-2009](http://www.consob.it/web/investor-education/crisifinanziaria-del-2007-2009).

<sup>45</sup> F. Bruni, *L'acqua e la spugna. Troppa moneta: i guasti di oggi, il controllo di domani*, Università Bocconi Editore, Milano, 2010; J. Attali, *La crisi, e poi?*, Fazi, Roma, 2009.

<sup>46</sup> E. Venturi, *Globalizzazione, interconnessione dei mercati e crisi finanziaria. Identificazione di possibili interventi correttivi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, n. 1, 2009, p. 80.

<sup>47</sup> M. Onado, *La crisi finanziaria internazionale: le lezioni per i regolatori*, in *Banca, impresa, società*, n. 1, 2009, pp. 11-12; E. Barucci, M. Morini, *Cartolarizzazioni: che cosa non ha funzionato*, in *Oltre lo shock. Quale stabilità per i mercati finanziari*, a cura di E. Barucci, M. Messori, Milano, 2009, pp. 60-61; O. Bar-Gill, L.A. Bebhuk, *Misreporting Corporate Performance*, in <http://papers.ssrn.com>; A.B. Ashcraft, T. Schuermann, *Understanding the Securitization of Sub-prime Mortgage Credit*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports, n. 318, March 2008, in <http://www.newyorkfed.org/research/>.

<sup>48</sup> Consob, *op. cit.*, 2009.

che con la dichiarazione di fallimento, innescò il circolo vizioso, dando inizio ad una forte fase di incertezza e instabilità nell'economia globale<sup>49</sup>.

La crisi finanziaria ha evidenziato la necessità di rivedere le procedure di controllo, soprattutto in merito alla gestione dei rischi. In particolare, sono stati elaborati nuovi standard internazionali, nel 2009 il "Risk Management Principles and Guidelines", conosciuto anche come "ISO 31000", pubblicato dall'ISO (International Organization for Standardization) ed avallato dal Technical Management Board Working Group on Risk Management. Questa norma, recepita anche in Italia con lo Standard UNI ISO 31000:2010, "Gestione del Rischio", ha lo scopo di fornire i principi e le linee guida generali sulla gestione del rischio e di rendere quest'attività adattabile a qualsiasi tipo di organizzazione (impresa pubblica, privata, o sociale, associazione, gruppo o individuo), settore e vita dell'organizzazione medesima<sup>50</sup>.

Nello stesso periodo, la Treadway Commission ha continuato ad approfondire gli studi e le ricerche al fine di potenziare e aggiornare il framework di riferimento. Ad integrazione dei Framework esistenti nel 2006, emana uno specifico documento focalizzato sul Financial Reporting delle imprese di piccole dimensioni: l'Internal Control and Financial Reporting Guidelines for Smaller Public Company – CoSO III.

Questo documento ha lo scopo di consentire al management di adottare un SCI idoneo per supportare l'attendibilità del reporting finanziario delle aziende di minori dimensioni a costi contenuti. In questo framework i 5 componenti del CoSO I vengono riassunti in 26 principi fondamentali al fine di costituire un efficace controllo interno sul reporting finanziario-contabile.

A seguire, nel 2010 il CoSO ha deciso di aggiornare il framework del 1992. Il percorso di revisione si è concluso nel 2013 con la pubblicazione del CoSO Report 2013.

---

<sup>49</sup> S. Milossi, *Etimologia della crisi finanziaria*, Assonime, Note e Studi, n. 8, 2008; K.S. Rogoff, *This Time is Different: a Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crisis*, Working Paper 13882, March 2008, in <http://www.uber.org>; R. Ruozi, *Intermezzo – Tre anni di crisi bancarie*, Spirali, Milano, 2010.

<sup>50</sup> C.A. Dittmeier, *La governance dei rischi: un riferimento per gli organi e le funzioni di governo e controllo*, Egea, Milano, 2015.



# Il CoSO Report 2013

### **4.1. Le motivazioni che hanno determinato l'aggiornamento del Framework del 1992**

---

Nel novembre 2010, il CoSO ha annunciato di aver avviato un progetto per aggiornare il Framework del 1992. A tal fine ha chiesto il supporto della PricewaterhouseCoopers ed ha anche istituito un Consiglio Consultivo formato da esponenti provenienti da diversi ambiti: industriali, accademici, agenzie governative e agenzie no profit. La decisione di aggiornare il framework è stata guidata dai cambiamenti avvenuti nei 20 anni successivi alla pubblicazione del primo framework. L'approccio al rischio richiede maggiori attenzioni, la globalizzazione dei mercati e delle operazioni sono diventate sempre più rilevanti, la complessità del business e delle strutture organizzative è aumentata, la tecnologia si è evoluta, la continua pubblicazione di normative e regolamenti nonché le diverse crisi e scandali finanziari che hanno spesso attestato carenze nei sistemi di controllo sono i motivi per cui si è avviato il processo di adeguamento.

Nella stessa introduzione al compendio al nuovo CoSO 2013 viene riconosciuto che si sono verificati cambiamenti significativi e non ignorabili<sup>1</sup>:

1. nel livello di complessità e globalizzazione che caratterizza l'ambiente aziendale in ambito sia nazionale che internazionale. In particolare, molte imprese hanno realizzato un'espansione nei mercati internazionali e hanno intrapreso articolate operazioni di M&A in paesi esteri;

2. il nuovo ruolo ricoperto dalla tecnologia nel garantire il mantenimento, non solo della competitività ma anche della gestione stessa delle imprese. Tipico esempio è l'utilizzo del web non presente nel 1992 che ha permesso lo sviluppo e il potenziamento di tutti i servizi correlati a internet. L'adozione di nuove tecnologie, quali il cloud computing, gli strumenti di analisi dei big data che hanno permesso sia l'automazione e standardizzazione dei processi gestionali, decisiona-

---

<sup>1</sup>J.S. McNally, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (CoSo), The Association of the accountants and Financial Professional in Business (IMA), *The 2013 CoSO Framework & SoX Compliance*, 2013, p. 2.

li, di pianificazione ed anche di ampliare e consolidare le performance d'impresa e il core business<sup>2</sup>;

3. nell'adozione da parte delle imprese di business models innovativi in risposta ai cambiamenti avvenuti a livello di mercato e legislazione. Detti nuovi modelli prevedono l'implementazione di strategie di crescita della produttività, la realizzazione di joint venture, l'utilizzo di servizi e beni in comune con altre imprese (sharing economy)<sup>3</sup> nonché la stipula di complesse forme contrattuali per garantire la collaborazione tra l'azienda e parti terze, spesso con sedi in paesi esteri<sup>4</sup>;

4. nella complessità e articolazione delle legislazioni e delle normative presenti in ambito sia nazionale che internazionale relativamente al controllo interno. A seguito della crisi 2007 tutti i governi e soprattutto gli stessi stakeholders hanno richiesto alle aziende maggior garanzie al fine di monitorare i rischi a cui si espongono. Va anche osservato come i nuovi framework promuovano una rilevante protezione degli investitori mediante la richiesta di maggiore trasparenza, informazione e altresì tramite l'implementazione di ulteriori standards e regolamentazioni<sup>5</sup>;

5. nella richiesta di maggiore responsabilità e competenza da parte delle imprese a livello di management interno;

6. nelle esigenze, specialmente espresse dagli stakeholders di efficienza ed efficacia dei sistemi di controllo interno.

L'obiettivo del nuovo framework fu, oltre a quello di considerare i cambiamenti avvenuti, anche di affinare i *principi* al fine di promuoverne l'effettiva applicazione e di agevolare l'estensione del controllo interno ad ulteriori obiettivi aziendali. Come affermato dalla stessa commissione: "il rilascio di un aggiornamento del framework può apportare diversi benefici per le organizzazioni". Ad esempio, può aiutare le aziende che lo utilizzano ad adattarsi alla crescente complessità, mitigare i rischi per il raggiungimento degli obiettivi e fornire informazioni affidabili a supporto delle decisioni manageriali<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> R. Oakey, A.J. Groen, G. Cook, P. Van der Sijde, *New Technology – Based Firms in the new Millennium*, Emerald Group Publishing, Bingley, 2008.

<sup>3</sup> C. Bones, J. Hammersley, *Leading Digital Strategy: Driving Business Growth Through Effective E-Commerce*, Kogan Page Publishers, London, 2015, p. 14 ss.

<sup>4</sup> K. Unoki, *Merger, Acquisitions and Global Empires: Tolerance, Diversity and the Success of M&A*, Routledge, London, 2012.

<sup>5</sup> OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews*, OECD Publishing, Paris, 2015.

<sup>6</sup> Come riportato nello stesso compendio al CoSO Report 2013 ognuno dei menzionati cambiamenti "requires an organization to periodically evaluate the implications on its system of internal control over external financial reporting and to design and implement appropriate responses so that the system of internal adopts and remains effective over time" in CoSO (a cura di), *Internal Control*, op. cit.

Tra gli scopi del nuovo framework possiamo considerare:

1. la salvaguardia dei cinque elementi costituenti il Sistema di Controllo Interno, già presenti nel framework del 1992 che, come affermato da David L. Landsittel, presidente del CoSO fino al 2013, sono concetti “senza tempo”;
2. la costante promozione di un approccio “risk-based” anziché “check-the-box-approach” finalizzato alla riduzione dei costi. Esso permette l’eliminazione dei controlli ritenuti inefficaci, inefficienti o superflui rispetto al modesto valore aggiunto da essi forniti nella riduzione dei rischi e/o mancato raggiungimento degli obiettivi aziendali<sup>7</sup>.

La commissione il 14 maggio 2013 pubblica la versione aggiornata del CoSO IC-IF, da recepire entro il 15 dicembre 2014, data oltre la quale il precedente framework sarà considerato superato.

Con l’aggiornamento del framework 2013 vengono rilasciati quattro Quadri di riferimento:

1. Internal Control – Integrated Framework Executive Summary. Costituisce una sintesi che riassume i punti più rilevanti del CoSO Report 2013 ed è destinato a fornire raccomandazioni agli amministratori, dirigenti, direttori ed altri regolatori;
2. Internal Control – Integrated Framework and Appendices. Un volume di circa 175 pagine in cui sono definiti nel dettaglio le componenti del Sistema di Controllo Interno nonché i principi. Nelle appendici di questo volume si trovano un glossario ed alcune considerazioni specifiche per le imprese di dimensioni minori, sintesi delle modifiche intervenute rispetto al framework del 1992.
3. Internal Control – Integrated Framework Illustrative Tools for Assessing Effectiveness of a System of Internal Control. Questo testo contiene gli strumenti illustrativi per valutare l’efficacia del Sistema di Controllo Interno;
4. Internal Control Over External Financial Reporting: A Compendium of Approach and Examples. Questo compendio fornisce diversi approcci pratici ed esempi che illustrano come devono essere applicati i principi enunciati.

Va rilevato che il CoSO Report 2013 non richiede una radicale revisione e riorganizzazione del sistema di controllo interno delle imprese in cui è già in vigore un SCI efficiente. Esse sono più semplicemente invitate a identificare, sulla scorta di quanto illustrato nel nuovo framework, eventuali punti deboli e mancanze presenti nel sistema attuale, procedendo conseguentemente a colmarli in accordo ai nuovi standards emanati. Pertanto, il CoSO Report, secondo questa prospettiva, costituisce un’opportunità per le aziende di valutare in modo esplicito l’effettiva adeguatezza e completezza del Sistema di Controllo Interno: l’obiettivo

---

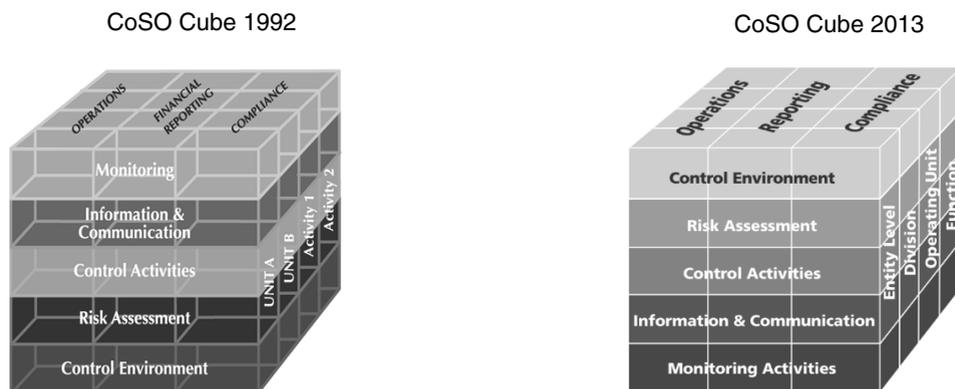
<sup>7</sup>G. Gasparri, *I Controlli Interni nelle Società Quotate. Gli assetti della Disciplina Italiana e i Problemi Aperti*, cit., 2013, p. 64.

principale del nuovo framework è infatti quella di fornire strumenti alle imprese al fine di implementare, razionalizzare efficientemente ed ulteriormente il proprio e preesistente Sistema di Controllo Interno <sup>8</sup>.

## 4.2. La struttura del CoSO Cube 2013

Dalla comparazione tra il CoSO Cube del 1992 ed il CoSO Cube del 2013 si può notare come la struttura originaria sia stata preservata <sup>9</sup>.

**Figura 4.1.** – Comparazione tra il CoSO Cube 1992 e il CoSO Cube 2013



Sulla faccia superiore sono riportati gli obiettivi (Operations, Reporting and Compliance), che rappresentano le colonne del Cubo. Ciascuna organizzazione stabilisce gli obiettivi rilevanti e formula delle strategie e dei piani per raggiungerli. La faccia laterale del Cubo raffigura la possibilità di fissare gli obiettivi per l’entità nel suo complesso o svilupparli per divisioni specifiche, unità operative e funzioni interne all’azienda (inclusi i processi di business come vendite, acquisti e produzione).

Dall’analisi delle colonne del cubo si osserva una novità nel CoSO 2013 rispetto alla versione del 1992: il “financial reporting” è diventato semplicemente

<sup>8</sup> Ernst & Young LLP (a cura di), *Transitioning to the 2013 CoSO Framework for External Financial Reporting Purposes*, March 2014, [www.ey.com](http://www.ey.com), p. 2.

<sup>9</sup> “The changes made to update the 1992 Framework are evolutionary, not revolutionary” ossia tutti gli importanti aspetti strutturali del framework sono rimasti immutati, in KPMG (a cura di) *CoSO Releases Internal Control – Integrated Framework (2013) Defining Issues*, No. 13-26, maggio 2013, p. 1.

“reporting”. Tale cambiamento ha lo scopo di ampliare esplicitamente l’ambito di applicazione del framework stesso: questa nuova formulazione serve a segnalare in modo chiaro il riferimento del CoSO Report non solo alla mera rendicontazione finanziaria esterna, bensì anche agli ambiti cruciali della rendicontazione interna (finanziaria e non) e alla rendicontazione esterna di natura non strettamente finanziaria<sup>10</sup>.

Sulla faccia frontale del Cubo ci sono le cinque componenti del controllo interno: l’ambiente di controllo, la valutazione del rischio, l’attività di controllo, informazione e comunicazione e il monitoraggio. Anche con riferimento alle componenti si ravvisa un cambiamento: è stata modificata la denominazione da “monitoring” a “monitoring activities”. Il motivo di tale ridenominazione è dovuto alla necessità di fornire un concetto più ampio che indichi in modo chiaro e univoco come le operazioni di monitoraggio si configurano nei termini di un insieme complesso di attività che non costituiscono un processo unico e indipendente, bensì rappresentano “*a series of activities undertaken individually and as a part of each of the other four components*”<sup>11</sup>. In tal senso anche per evidenziare la stretta correlazione ed interdipendenza rispetto alle altre quattro componenti.

Queste componenti si riferiscono ad un’intera organizzazione aziendale così come a tutte le divisioni, unità operative e funzioni. Anche sulla sezione laterale del Cubo si può osservare che le denominazioni delle precedenti strutture organizzative (Unità A, Unità B, Attività 1, Attività 2) sono state mutate in: entità, divisione, unità operativa, funzione. Obiettivo di tale cambiamento è quello di realizzare una profonda armonizzazione ed integrazione tra il CoSO Report e il CoSO Framework. In tal modo è stato ulteriormente specificato il rapporto che intercorre tra il CoSO 2013 ed il CoSO ERM<sup>12</sup>: i due frameworks, nonostante risultino essere in chiara interrelazione tra loro, sono comunque stati identificati come due strumenti distinti e separati. Con l’aggiornamento a seguito del CoSO 2013, il Sistema di Controllo Interno è da intendersi come una sottosezione fondamentale dell’ERM; a sua volta quest’ultimo è ricompreso e inquadrato in modo coerente all’interno della più ampia governance aziendale.

La struttura tridimensionale conferma la volontà del Cubo di rappresentare la relazione diretta tra gli obiettivi dell’organizzazione (ossia ciò che l’azienda cerca di raggiungere); le componenti del controllo interno (che rappresentano cosa è necessario per raggiungere gli obiettivi); le unità operative, le entità legali e le altre strutture interne all’azienda (che sono i livelli dell’organizzazione dove le componenti del controllo interno operano). Ciascuna componente del controllo interno

---

<sup>10</sup> Ernst & Young LLP (a cura di), *op. cit.*, p. 3.

<sup>11</sup> S. Lord, *An Overview of CoSo’ 2013 Internal Control – Integrated Framework*, McGladrey, 2013, p. 2.

<sup>12</sup> S. Lord, *op. cit.*, p. 2.

attraversa e si applica a tutte le categorie di obiettivi, assicurando però che i concetti e gli strumenti siano adeguati ai mutamenti intercorsi nel frattempo a livello globale.

Il CoSO 1998 e il CoSO 2013 evidenziano le seguenti definizioni di SCI:

CoSO Report 1992	CoSO Report 2013
Internal Control is a process affected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of <u>objectives in effectiveness and efficiency of operations; reliability of financial reporting and compliance with applicable laws and regulations.</u>	Internal Control is a process affected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of <u>objectives relating the operations, reporting and compliance.</u>

Dal raffronto si evince che l'unica parte della definizione che è cambiata è quella finale, ove non si specificano più nel dettaglio i tre obiettivi del Controllo Interno ma il riferimento è semplicemente ai tre obiettivi in senso ampio, relativi alle operazioni, al reporting e alla responsabilità<sup>13</sup>.

#### 4.3. L'Introduzione dei 17 Principi

La vera novità del nuovo framework è l'esplicita articolazione dei 17 principi. Essi rappresentano i concetti fondamentali per il corretto funzionamento del Sistema di Controllo Interno, con il fine di supportare il management nella comprensione efficace dell'essenza stessa del controllo interno. Tali principi dovrebbero servire a rendere più semplice e flessibile l'applicazione e la verifica delle disposizioni contenute nel framework e il conseguimento dei molteplici obiettivi sovrapposti e distinti per componenti del Sistema di Controllo Interno<sup>14</sup>.

Il management può considerare efficace il Sistema di Controllo Interno delle società allorquando sono implementate ed attive sia le componenti che i relativi principi. La verifica deve contemplare il funzionamento in maniera integrata e la non presenza di inefficienze che ne compromettano la corretta attività<sup>15</sup>.

Il nuovo framework sottolinea che il processo non debba essere inteso come una

<sup>13</sup> L'attività di "object-setting was a management process and [...] having objectives was a precondition to internal control", di contro il nuovo framework, per quanto mantenga solida una tale concezione, "moves the primary discussion of the concept (of internal control) from the chapter on risk assessment to the second chapter to emphasize the point that objective-setting is not part of internal control", in Protiviti (a cura di), *The Updated CoSO-Internal Control Framework*, 2013, p. 3.

<sup>14</sup> P. Mosca, *CoSO Framework 2013: l'alba di una nuova era nei sistemi di controllo interno, Guida alla contabilità e bilancio*, Gruppo 24 Ore, Milano, 2013.

<sup>15</sup> J.S. McNally, *The 2013 CoSO Framework & SOX Compliance*, 2013, p. 5.

checklist<sup>16</sup>. Il management è inoltre tenuto ad implementare e verificare solo i principi che si possono applicare alla natura specifica dell'organizzazione di cui esso fa parte. Il CoSO Report ha anche aggiunto una serie di specifici "point of focus"<sup>17</sup> per aiutare gli enti a comprendere con chiarezza l'obiettivo di ciascun principio e a puntualizzare le modalità corrette per verificare la presenza effettiva ed efficace di ciascuno dei detti principi<sup>18</sup>. Si possono contare 77 punti di focus, una lista completa, una utile guida per il management che comunque non è tenuto a valutarli separatamente e inoltre potrebbe identificare e considerare altre caratteristiche importanti di un particolare principio o in funzione delle specifiche circostanze e requisiti normativi.

I 17 Principi che articolano le 5 componenti nel Sistema Controllo Interno sono i seguenti:

**Figura 4.2.** – I Principi che sintetizzano le dinamiche relative a ciascun elemento costituente il CoSO

<b>CONTROL ENVIRONMENT</b>
1. Demonstrates commitment to integrity and ethical values 2. Exercises oversight responsibility 3. Establishes structure, authority and responsibility 4. Demonstrates commitment to competence 5. Enforces accountability
<b>RISK ASSESSMENT</b>
6. Specifies suitable objectives 7. Identifies and analyzes risk 8. Assesses fraud risk 9. Identifies and analyzes significant change
<b>CONTROL ACTIVITIES</b>
10. Selects and develops control activities 11. Selects and develops general controls over technology 12. Deploys through policies and procedures
<b>INFORMATION &amp; COMMUNICATION</b>
13. Uses relevant information 14. Communicates internally 15. Communicates externally
<b>MONITORING ACTIVITIES</b>
16. Conducts ongoing and/or separate evaluations 17. Evaluates and communicates deficiencies

<sup>16</sup> "... in using the principles to assess whether the system of internal control is effective management and the board of directors determine to extent to which the principles [...] are present and functioning", in Protiviti (a cura di), *op. cit.*, p. 4.

<sup>17</sup> Ernst & Young LLP (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

<sup>18</sup> S. Lord, *op. cit.*, p. 3.

Il primo elemento, coerentemente con la versione del 1992, è *l'Ambiente di Controllo*. Esso rappresenta la base degli standards, dei processi e delle strutture e costituisce le fondamenta per realizzare un sistema di controllo trasversale a tutta l'organizzazione. Nell'ambito della prima componente si individuano i seguenti cinque Principi:

### **Ambiente di controllo**

1. L'organizzazione, ossia il Consiglio di Amministrazione, il management, il personale, deve dimostrare un impegno nel garantire il rispetto dei valori etici e l'integrità dell'ente nel suo complesso sia all'interno che all'esterno.

Al riguardo, il CoSO suggerisce l'importanza dei Codici di Condotta che sono il punto di partenza per valutare l'adesione ai valori etici e di integrità. In particolare, è necessaria l'introduzione di incentivi e provvedimenti per la valutazione dei comportamenti. Inoltre, le politiche aziendali devono essere comunicate anche all'esterno in quanto devono essere conosciute da tutti gli stakeholders. Il CoSO afferma anche l'importanza delle pratiche come la sostenibilità ambientale e la green economy, le quali siano trasparenti e visibili soprattutto all'esterno.

2. Il Consiglio di Amministrazione deve dimostrare di essere indipendente rispetto al management aziendale, esercita la sorveglianza delle procedure e delle performance del Sistema di Controllo Interno. Il CoSO Report pone l'attenzione:

a) sull'attività di sorveglianza, in maniera responsabile per cui è necessario controllare che la realizzazione dei corretti procedimenti sia curata da persone qualificate e provviste di esperienza;

b) sul concetto di indipendenza, per cui è sottolineata l'importanza che non vi siano relazioni personali e conflitti d'interessi.

3. Il management delinea, con la supervisione del Consiglio di Amministrazione, le strutture e le linee di reporting designando i singoli responsabili per il raggiungimento degli obiettivi. Il CoSO statuisce il meccanismo delle deleghe con il fine di fornire rapidità ed agilità, e più il flusso delle informazioni è preciso più vengono velocizzati i diversi procedimenti. Inoltre, è importante che i singoli ambiti di responsabilità siano circoscritti in modo chiaro e preciso.

4. L'organizzazione deve dimostrare la propria responsabilità nell'attrarre, formare e trattenere soggetti competenti in linea con gli obiettivi.

Il CoSO raccomanda l'importanza di riconoscere i soggetti che possiedono skills e competenze necessarie per il ruolo da svolgere. Inoltre, è fondamentale che dopo la selezione e assunzione siano previsti corsi di formazione e aggiornamento del personale.

5. L'organizzazione deve far sì che i soggetti incaricati delle diverse mansioni di controllo interno siano tenuti a rispondere ufficialmente dello svolgimento dei propri compiti nel perseguimento degli obiettivi individuati.

A tal fine per il CoSO è necessario che siano riconosciuti gli sforzi e i risultati raggiunti tramite il meccanismo degli incentivi. Tanto maggiore è la consapevolezza del dipendente di comportarsi in modo corretto tanto migliore saranno le performance dell'intera azienda.

Dall'analisi di questi primi cinque principi si osserva che per la prima volta viene introdotta la nozione di supervisione del rischio, che compete esclusivamente al Consiglio di Amministrazione. A tal fine va osservato, considerando che il Framework si applica a tutte le aziende, nel caso di quelle medie e piccole prive dell'organo del Consiglio di Amministrazione, alcuni specifici principi, il 2 e il 3, non sono rilevanti.

Ciò comunque non toglie che anche in questi casi il management sia tenuto a valutare altre valide alternative<sup>19</sup>.

Il nuovo framework contiene inoltre delle linee guida per determinare la composizione del Board e le competenze che ci si attende da tutti i membri dello stesso, tra cui soft skills (come leadership e capacità di problem solving) e skills più specifiche (come la conoscenza del mercato di riferimento e le competenze finanziarie)<sup>20</sup>.

Il secondo elemento che compone il Sistema di Controllo Interno è la *Valutazione del Rischio*, definito come "la possibilità che un evento si verifichi ed ostacoli il raggiungimento di obiettivi prefissati". In passato ci si focalizzava solamente sulla versione negativa del rischio in cui il "miglior scenario possibile" si aveva quando non si verificava nessun effetto avverso. Oggi i rischi, essendo dei veri e propri eventi incerti e imprevedibili, sono considerati anche fonte di opportunità e non solo di minaccia. Per questo i 4 principi elaborati dal CoSO Report a supporto della componente valutazione del rischio sono improntati ad ottenere un approccio manageriale che permetta all'impresa di poter gestire in misura efficace i possibili rischi.

### **Valutazione del rischio**

6. L'organizzazione deve individuare e specificare con chiarezza i propri obiettivi, al fine di poter identificare e valutare i rischi corrispondenti.

Il CoSO sottolinea che gli obiettivi sono molteplici e ad ogni obiettivo possono essere associati diversi rischi a seconda della natura stessa dell'obiettivo. Tali vanno suddivisi in operativi, di attendibilità e di conformità.

7. L'organizzazione deve individuare e analizzare i rischi al fine di meglio determinare le modalità coerenti ed efficaci con cui gli stessi devono essere gestiti.

Il CoSO raccomanda che i rischi devono essere individuati sia a livello di organizzazione sia con riferimento alle singole business unit. Una volta analizzati i rischi che riguardano le diverse unità aziendali occorre che agli stessi sia assegnata la relativa significatività, una misura secondo cui il verificarsi di quel rischio può comportare una situazione più o meno grave.

8. L'organizzazione deve considerare a priori il rischio di frode (Fraud Risk Assessment) verificabile nel raggiungimento degli obiettivi.

La frode è un atto intenzionale, che porta ad un errore, allo scopo di conseguire

---

<sup>19</sup> S. Lord, *op. cit.*, p. 3.

<sup>20</sup> Jill D'Aquila, *CoSO's Internal Control – Integrated Framework*, the CPA Journal, ottobre 2013, p. 25.

un vantaggio ingiusto o illecito. A tal proposito il CoSO raccomanda l'importanza che la società consideri le varie tipologie di comportamento fraudolento che includono la sottrazione di assets, la redazione di reports fraudolenti e la corruzione.

9. È necessario identificare e valutare i cambiamenti significativi che possono impattare sul Sistema di Controllo Interno. Il CoSO ha suggerito una lista di circostanze che dovrebbero essere soggette ad attenzione particolare, e a tal fine identifica tre punti di focus: valutazione del cambiamento nel contesto esterno, nel business model e nella leadership.

Relativamente alla seconda componente del Sistema di Controllo Interno il nuovo framework, rispetto alla versione del 1992, pone l'attenzione in modo rilevante al rischio di frode. In particolare, l'ottavo principio identifica per la prima volta il rischio di frode che deve essere preso in considerazione e affrontato in modo adeguato dalle organizzazioni<sup>21</sup>. A tal fine il management dovrebbe verificare il rischio di frode nell'ambito "dell'informativa finanziaria e del reporting in generale, considerando come conseguenze di condotte dolose e colpose la perdita del patrimonio e la corruzione"<sup>22</sup>.

Anche il nono principio presenta un'interessante innovazione rispetto al framework del 1992, ossia l'esplicitazione che le organizzazioni devono essere in grado di adattare ed in particolare di rivedere il proprio Sistema di Controllo Interno ogniqualvolta si verifichi un cambiamento esogeno o endogeno all'azienda, tale da impattare significativamente sul proprio Sistema di Controllo Interno.

Il terzo elemento, concerne le *Attività di Controllo*, ovvero le azioni programmate grazie all'utilizzo di policies, e le procedure finalizzate a verificare che le direttive del management per mitigare i rischi e non commettere errori vengano rispettate o meno. Queste operazioni devono essere svolte a tutti i livelli dell'organizzazione e possono essere sia di carattere preventivo che investigative, sia manuali che automatiche. Il Framework dedica tre principi alle attività di controllo.

### **Attività di controllo**

10. L'organizzazione deve selezionare e sviluppare le attività di controllo.

Il Framework chiarisce che vi sono due fasi principali:

- selezionare, nel senso di allinearsi a quelli che sono gli elementi individuati nella fase di risk assessment;
- sviluppare, ossia attuare in modo adeguato una risposta al singolo rischio.

11. L'organizzazione deve selezionare e sviluppare controlli generali sulle tecnologie.

---

<sup>21</sup> A tal proposito si osserva che "although effective internal control is expected to be a means to address fraud risk ... The Framework now explicitly addresses the organization's need to consider fraud risks when designing internal control processes to meet its objectives", in CoSO Report, 2013.

<sup>22</sup> P. Mosca, *op. cit.*

Il CoSO ha sottolineato l'importanza delle nuove tecnologie ed il loro impatto sul Sistema di Controllo Interno. Per cui è fondamentale che, una volta implementate, vengano stabilite delle misure di sicurezza, ossia il sistema tecnologico deve essere dotato di sistemi di protezione sia nei confronti dell'interno che dell'esterno.

12. L'organizzazione deve implementare le attività di controllo attraverso specifiche policies che prevedano anche i risultati attesi.

È importante che le attività di controllo rispecchino le politiche aziendali, quindi devono essere conosciute dall'intera organizzazione per essere anche facilmente monitorate e corrette, qualora non risultino efficaci<sup>23</sup>.

Il nuovo Framework ha approfondito la relazione esistente tra le attività di risk assessment e di controllo dei rischi ai differenti livelli dell'organizzazione<sup>24</sup>. Inoltre, ha posto l'attenzione, tramite il principio 11) sull'importanza di mettere a punto adeguate attività di controllo relativamente alle innovazioni tecnologiche adottate specialmente a livello di IT e di automazione.

Procedendo nell'analisi della quarta componente, relativa all'*Informazione e Comunicazione*, occorre in primo luogo ribadire quanto affermato dal CoSO, ossia: "le informazioni costituiscono i contenuti delle comunicazioni". Il corretto funzionamento di questa componente attesta che il sistema informativo è ben strutturato ed efficace. Per questa componente il CoSO ha esplicitato tre principi:

### **Informazione e comunicazione**

13. Utilizzare informazioni pertinenti e di qualità (Quality Information).

A tal fine è necessario prestare attenzione nell'identificare i criteri di selezione e rielaborazione dei molteplici dati. In particolare, devono provenire da fonti precise e sicure.

14. L'organizzazione deve comunicare le informazioni all'interno.

Questo principio sottolinea come la comunicazione interna permette di diffondere la filosofia aziendale e gli obiettivi prefissati.

15. L'organizzazione deve comunicare le informazioni all'esterno.

Comunicare con le parti terze consente di rendere trasparente, anche nei confronti di tutti gli stakeholders, i valori di fondo e i codici di condotta aziendale.

I principi enfatizzano soprattutto l'attendibilità e la qualità delle informazioni, le quali devono essere a disposizione non solo per tutti i soggetti interni ma anche per i soggetti esterni.

L'ultima componente riguarda le *Attività di Monitoraggio*, che devono essere

---

<sup>23</sup> Significativo, "The Control activities that are part of internal control are the actions established by the policies and procedures, not the procedures themselves" a sottolineare l'importanza dell'impegno, serietà e dedizione dei soggetti incaricati delle attività di controllo, CoSO (a cura di), 2013, p. 7.

<sup>24</sup> Jill D'Aquila, *op. cit.*, p. 28.

specifiche, costanti e finalizzate a controllare e valutare i continui cambiamenti interni ed esterni con l'obiettivo eventualmente di correggere il Sistema di Controllo Interno. Il Framework prevede due principi:

### **Attività di monitoraggio**

16. L'organizzazione deve selezionare, sviluppare e attuare una valutazione continua e/o periodica al fine di rilevare la presenza e la funzionalità delle componenti del Sistema di Controllo Interno.

Il CoSO sottolinea il ruolo del management, a seconda della realtà della società, di attivare i processi di valutazione continua o di valutazione periodica oppure un mix degli stessi.

17. L'organizzazione deve valutare la presenza di eventuali carenze del Sistema di Controllo Interno, comunicandole in modo tempestivo ai responsabili con lo scopo di intraprendere le azioni correttive necessarie.

È molto importante, non solo l'individuazione delle carenze ma anche la comunicazione tempestiva per poter procedere alla immediata correzione della carenza.

Gli ultimi due principi sottolineano come il monitoraggio in sé sia un'attività simile a quella di Internal Auditing, la quale prevede sia le valutazioni specifiche e sistematiche che le revisioni "una tantum" relative all'efficacia del monitoraggio stesso.

## **4.4. Sintesi delle principali innovazioni e benefici apportati dal CoSO Report 2013**

A conclusione dell'analisi dei 17 principi contenuti nel CoSO Report 2013 si possono formulare alcune considerazioni in merito alle innovazioni introdotte.

Il nuovo framework pone, *in primis*, l'attenzione sugli aspetti innovativi del controllo, ossia:

- l'importanza di garantire l'utilizzo e la corretta diffusione di "informazioni di qualità";
- prestare attenzione alle nuove tecnologie e adeguare prontamente i relativi processi di controllo;
- la crescente richiesta di attenzione per i rischi legati alle frodi;
- l'importanza della periodica rivisitazione del Sistema di Controllo Interno, al fine di recepire eventuali cambiamenti esogeni ed endogeni che hanno coinvolto l'azienda.

Come già affermato, la novità più significativa è stata la previsione dei principi, per meglio esplicitare le caratteristiche funzionali di ognuna delle 5 componenti del Sistema di Controllo Interno.

Secondo il Framework, ciascuno dei principi dovrebbe essere “present and functioning”<sup>25</sup> cioè:

1. presenti, per cui si richiede che tali elementi vengano considerati nel momento in cui si progetta e realizza il Sistema di Controllo Interno;
2. efficaci, in quanto si presuppone che i componenti e i principi continuino ad essere presenti anche nell’attuazione del Sistema di Controllo Interno.

Inoltre, il CoSO Report 2013 ha altresì introdotto una serie di “*points of focus*” (ben 81) per chiarire ulteriormente al management aziendale, così come al Consiglio di Amministrazione, ciò che ciascun principio si propone di ottenere a livello di controllo interno. Al pari dei principi anche i *points of focus* non sono tutti da utilizzare necessariamente per tutte le realtà aziendali. Si rileva pertanto un elevato grado di elasticità e soprattutto scalabilità del framework 2013, il quale rende possibile l’adattamento dei requisiti alle esigenze specifiche delle aziende.

Altra innovazione introdotta è relativa alle modalità con cui viene effettuata la valutazione delle eventuali carenze esistenti a livello di Sistema di Controllo Interno. Secondo quanto affermato dal CoSO 2013, una carenza è un difetto del Sistema di Controllo Interno che può compromettere o ridurre la probabilità che un’entità possa raggiungere i suoi obiettivi.

Ciò che si vuol sottolineare è che per il nuovo framework non tutte le carenze rappresentano una inadeguatezza del Sistema di Controllo Interno. Sarà il management a valutare le ripercussioni che essa ha effettivamente a livello di funzionamento dell’intero SCI, in quanto è “da considerare rilevante solo la carenza che può ridurre la probabilità di raggiungere gli obiettivi individuati”<sup>26</sup>.

Va infine ricordato che il Framework del 2013 ammette che vi possono essere dei limiti nell’applicazione del modello di Sistema di Controllo Interno e precisamente:

1. per mancanza di idoneità fra gli obiettivi individuati con la costruzione del Sistema di Controllo Interno;
2. pregiudizi ed errori umani nell’assunzione di decisioni;
3. abilità del management e altri membri dell’organizzazione nell’elusione dei controlli interni;
4. eventi esterni al di fuori del controllo dell’organizzazione.

È quindi da sottintendere come la maggior parte delle limitazioni nascono dal fatto che il Sistema di Controllo Interno è monitorato da persone con i loro pregi e limiti. Tale aspetto rilevante può essere mitigato solo ponendo una costante attenzione sulle persone. Proprio per questi limiti il Sistema di Controllo Interno “offre una garanzia ragionevole ma non assoluta”<sup>27</sup>.

---

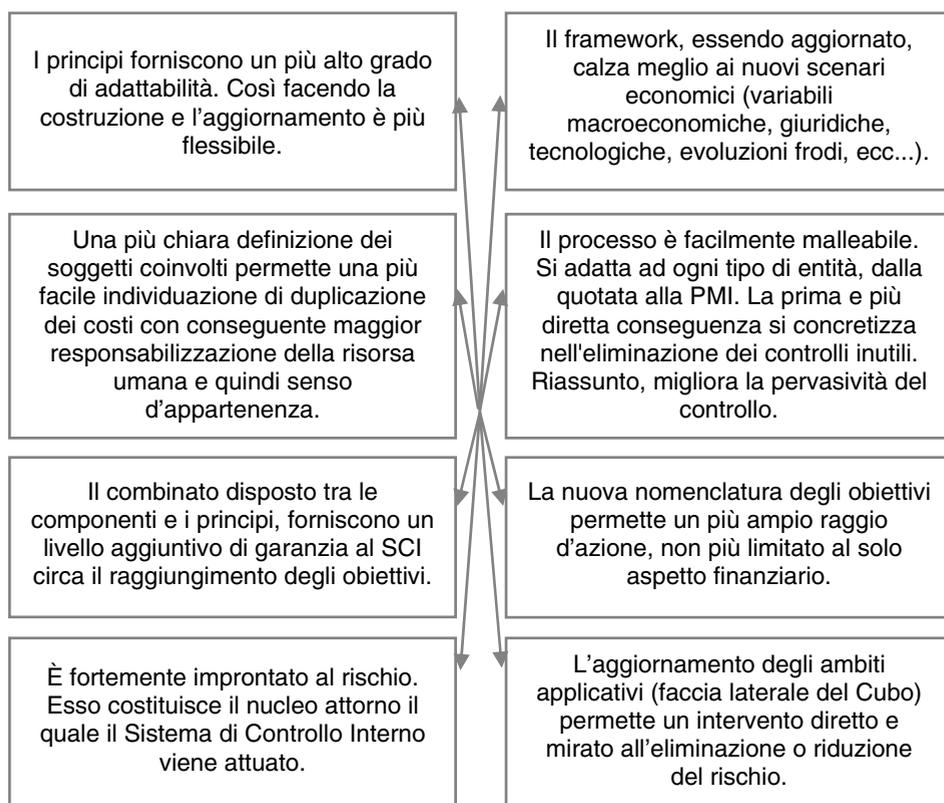
<sup>25</sup> J. Burns, B. Simer, *CoSO Enhances its Internal Control – Integrated Framework*, 2013, Vol. 20, Iussue 17, Deloitte, Milano.

<sup>26</sup> A tal proposito, il CoSO 2013, “a shortcoming in a component or components and relevant principle that reduces the likelihood that the entity can achieve its objectives”.

<sup>27</sup> P. Mosca, *op. cit.*

La nuova versione del CoSO evidenzia anche molti aspetti positivi e apporta numerosi benefici per il management per gli investitori ed anche per le aziende stesse<sup>28</sup>. Il nuovo approccio basato sul recepimento dei 17 principi favorisce la flessibilità nell'implementazione e gestione delle stesse componenti del Sistema di Controllo Interno. In tal modo diviene uno strumento di controllo che può essere recepito da qualsiasi tipo di società. Come si può evincere dalla Figura 4.3 in cui sono schematizzate le peculiarità positive introdotte dal nuovo CoSO, il combinato disposto tra le componenti ed i principi fornisce una maggior sicurezza nel raggiungimento degli obiettivi da parte della società, maggior sicurezza per il Cda nel comprendere i requisiti per un efficace ed efficiente sistema di controllo interno, aumentando il livello di garanzia funzionale dei controlli interni.

**Figura 4.3.** – Benefici apportati dal CoSO 2013



Fonte: propria.

<sup>28</sup> P. Mosca, *COSO Framework 2013: l'alba di una nuova era nei sistemi di controllo interno*, Guida alla contabilità & bilancio, Gruppo 24 Ore, 2013.

## 4.5. La Transizione dal Framework 1992 al Framework 2013

---

La volontà del CoSO 2013 presupponeva una transizione ai nuovi standard celere, eseguita nel più breve tempo possibile. Processo di transizione che comunque doveva articolarsi secondo una serie di fasi successive, ciascuna delle quali risulta essere di fondamentale importanza per assicurare che il passaggio avvenisse in modo coerente e strutturato<sup>29</sup>. A tal fine il CoSO ha messo a punto una serie di linee guida specifiche, comunicati stampa, numerosi articoli e editoriali, la presentazione della piattaforma CoSO, le “domande frequenti” riguardo allo stesso framework e altri materiali disponibili sul sito del CoSO ([www.coso.org](http://www.coso.org)). Le fasi suggerite per una adeguata transazione al nuovo framework sono cinque:

1. Sviluppare consapevolezza, competenza e allineamento. Per fare ciò occorre leggere il framework e le altre pubblicazioni specifiche in modo da poter comprendere pienamente il nuovo approccio. In tale fase, anche il supporto dei revisori esterni è fondamentale, essi dovranno ben conoscere il nuovo quadro concettuale del Sistema di Controllo Interno e comprenderne le conseguenze.

2. Condurre una valutazione preliminare dell’impatto. A tal fine il management deve mappare il Sistema di Controllo Interno in contemporanea con il CoSO aggiornato, in modo da evidenziare gli elementi mancanti in relazione anche ai regolamenti e alle caratteristiche del settore di appartenenza della società.

3. Facilitare la consapevolezza del management, la sua formazione e la valutazione globale. In questa fase è necessario che sia coinvolta l’intera organizzazione: sia per costruire consapevolezza verso il nuovo approccio che per condividere il piano individuato per realizzare l’aggiornamento del Sistema di Controllo Interno ed effettuare una preliminare valutazione dell’impatto.

4. Sviluppare e mettere in atto il CoSO. Durante questa fase viene sviluppato il piano, si definisce la governance del sistema. Durante tale fase è anche necessario aggiornare il flusso della documentazione di base nonché effettuare un test di valutazione per garantire che i controlli siano stati attuati ed operino come previsto.

5. Aggiornamento continuo. Una volta completata la transazione verso il nuovo framework, è importante porre le basi per un miglioramento continuo nell’ottica che un buon sistema di Controllo Interno possa tradursi in più elevati risultati di business, e quindi un maggior valore per gli azionisti. A tal fine i suggerimenti dello stesso CoSO sono:

a) assicurarsi che il “*tone at the top*” sia appropriato. L’organizzazione deve comunicare in modo chiaro l’impegno della società verso l’integrità e i valori etici, nonché l’importanza di mantenere un controllo interno efficace;

b) incorporare la responsabilità di un corretto controllo interno nella cultura

---

<sup>29</sup> Protiviti, *op. cit.*, p. 18 ss.

della società, nei suoi processi di business e nelle procedure. A tal fine può essere utile implementare un programma di autovalutazione;

c) sfruttare le tecnologie per supportare altri sistemi di controllo. Grazie al supporto di soluzioni tecnologiche sarà possibile monitorare il modello e valutare indicatori di performance automatizzati;

d) migliorare la reportistica di controllo e la comunicazione. Sviluppare processi, attività e controlli che possono rilevare anomalie e guasti;

e) migliorare la gestione dei rischi aziendali. L'integrazione dell'ERM con il Framework 2013 può migliorare il raggiungimento degli obiettivi.

Va comunque sottolineato che ogni organizzazione è libera di decidere le modalità più adeguate alla specifica situazione aziendale ai fini della realizzazione della transizione. Il periodo di transizione permesso è stato sino al 15 dicembre 2014.

# Il recepimento del Sistema di Controllo Interno nell'ordinamento normativo italiano

## 5.1. Il dibattito sulla Corporate Governance

---

A partire dagli anni '90 anche in Italia la legislazione sui controlli si è fatta più articolata ed intensa, sia per cercare di colmare il ritardo<sup>1</sup> normativo relativo ai cambiamenti globali in atto sia perché il rafforzamento dei controlli funge come supporto per la prevenzione di scandali e abusi.

La profonda rivisitazione dell'intera normativa sui controlli è stata in gran parte influenzata dal CoSO Report 1992, in quanto divenuto nel frattempo una best practices internazionale. Tutti i documenti in materia di controllo interno emessi a quel tempo (per es. il Framework per Internal Control System in Banking Organizations elaborato nel 1998 dal Comitato di Basilea, l'Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, il Turnbull Guidance del Financial Reporting Council britannico, le guide italiane predisposte dal CNDC nonché anche i diversi documenti emessi dalle associazioni di categorie dei contabili) fanno espresso richiamo ai contenuti del CoSO.

Il CoSO Report ha rappresentato un modello di riferimento di “autodisciplina” su scala mondiale. L'esigenza da parte delle società di dotarsi di regolamento e di codici di autodisciplina ha rappresentato per la maggior parte dei sistemi capitalistici più evoluti una risposta agli scandali finanziari nonché una necessità per migliorare la propria governance<sup>2</sup>. Ciò ha alimentato il dibattito dottrinale e professionale sulla corporate governance, inteso in senso ampio come “quel complesso

---

<sup>1</sup> Le ragioni del ritardo in Italia nel recepire le disposizioni in materia di controllo, che erano già in atto da tempo nel mondo anglosassone, sono anche da ricercare nel differente ambiente economico-culturale tra Italia e Stati Uniti. Sia da un punto di vista giuridico (civil law contro common law) ma anche, e soprattutto, da un punto di vista della struttura di Corporate Governance caratterizzata in Italia da un assetto di tipo “padronale” a differenza degli USA e UK dove la Public Company costituisce il modello di riferimento. Un'organizzazione all'italiana tende a recepire con fatica il potenziamento di una struttura orientata alla trasparenza e al controllo, in N. Di Cagno, *Informazione contabile e bilancio d'esercizio*, Cacucci, Bari, p. 75, 2004.

<sup>2</sup> R. Tiscini, *Economia della crisi d'impresa: profili di governance e informativa aziendale*, Egea, Milano, 2014, p. 25.

di regole attraverso cui le società sono gestite e controllate”<sup>3</sup>. Di fatto sono molte le definizioni ravvisabili in dottrina relative all’espressione di corporate governance<sup>4</sup> poiché risentono dei diversi approcci sviluppati dalle scuole di pensiero fra cui: in base al quadro degli interessi sottesi alla nozione<sup>5</sup> per cui si possono individuare due teorie la Stakeholder Theory e la Shareholder Theory<sup>6</sup> oppure secondo il profilo comportamentale<sup>7</sup> ed il profilo normativo<sup>8</sup>, nonché in base al tipo di sistema economico-sociale di riferimento<sup>9</sup>.

A seguito di tale periodo, riguardante gli accesi confronti in merito al ruolo e alle responsabilità della Corporate Governance, prevalse la constatazione dell’incapacità delle norme a fornire una compiuta regolamentazione del governo societario in grado di assicurare fiducia agli investitori. I più ritenevano comunque non opportuni ulteriori interventi legislativi sia a causa della rigidità delle stesse norme di legge che per le peculiarità proprie di ciascuna compagine societaria<sup>10</sup>. Per questo prevalse l’orientamento di definire un sistema di regole, che nasce dalle esigenze dei sin-

---

<sup>3</sup> Cadbury Report, Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, Londra, 1 dicembre 1995, punto 2.5: “Corporate Governance is the system by which companies are directed and controlled”.

<sup>4</sup> Fra i numerosi contributi si vedano: F. Chiappetta, *Diritto del governo societario. La Corporate Governance delle Società Quotate*, Milano, 2007; A. Zattoni, *Assetti Proprietari e Corporate Governance*, Egea, Milano, 2006, p. 34; P.G. Jaeger, P. Marchetti, *Corporate Governance*, in *Giur. comm.*, 1997, I, p. 625; M.R. Ferrarese, *Della Corporate Governance ovvero delle imperfezioni del diritto societario*, in AA.VV., *Governo dell’impresa e mercato delle regole*. Scritti giuridici per Guido Rossi, Tomo I, Milano, 2002, p. 387; W. Bessler, F.R. Kaen, H.C. Sherman, *Going Public: A Corporate Governance Experience*, in *Comparative Corporate Governance*. K. J. Hopt, H. Kanda, M.J. Roe, E. Wymeersch, S. Prigge, *The State of the art and emerging research*, Oxford, 1988, p. 570; A. Nobolo, *Continuità e sistemi di governance economico nelle aziende di produzione a proprietà familiare*, Egea, Milano, 2000. Il termine governance deriva dal latino “gubernare” (governare, reggere, guidare, dirigere) e pertanto, se unito al vocabolo corporate, indica il metodo di governo dell’impresa e cioè la struttura e il funzionamento della medesima, in M. Zanchi, *La tutela degli azionisti di minoranza nelle società quotate*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 32.

<sup>5</sup> A. Shleifer, R.W. Vishny, *A survey of Corporate Governance*, in *The Journal of Finance*, Vol. LII, n. 2, June 1977, p. 737.

<sup>6</sup> A. Johnston, *EC Regulation of Corporate Governance*, Cambridge, 2009, pp. 21-105; M. Friedman, *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, in *The New York Times Magazine*, September 13, 1970.

<sup>7</sup> S. Nestor, *Corporate Governance Trends and Developments in the OECD Area: Where do we go from here?*, in *International Financial Law Review*, 2001.

<sup>8</sup> F.H. Easterbrook, *International Corporate Differences: Market or Law*, in *Journal of Applied Corporate Finance*, n. 9(4), 1997, pp. 23-29.

<sup>9</sup> W.W. Bratton, J.A. McCahery, *Comparative Corporate Governance and the theory of the firm: The Case Against Global Cross-Reference*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 38, n. 2, 1999; L. Van Den Berghe, L. De Ridder, *International Standardisation of Good Corporate Governance: best practices for the board of Directors*, Boston, 1999, p. 2.

<sup>10</sup> G. Presti, *Tutela del risparmio e Codice di Autodisciplina delle società quotate*, in *Analisi giuridica dell’economia*, I, 2006, p. 48.

goli contesti economici, volto a favorire corrette pratiche societarie, ad agevolare i controlli esterni e a fornire adeguati strumenti di autovalutazione<sup>11</sup>.

A partire dalla seconda metà degli anni '90 molti paesi hanno sentito l'esigenza di predisporre delle norme di comportamento idonee a regolamentare i modelli di governance aziendale e soprattutto per effettuare un controllo dei rischi e fronteggiare i potenziali conflitti d'interesse. Con riguardo alle disposizioni contenute nel CoSO Report vengono elaborati in alcune nazioni diversi Codici di Comportamento, i quali, seppur predisposti tenendo in dovuta considerazione le peculiarità culturali e normative di ciascun paese, presentano molti aspetti comuni. In quasi tutti i codici viene sottolineata l'importanza di un adeguato sistema di controllo interno e di gestione dei rischi come pure l'esigenza di fornire informazioni trasparenti, di tutelare gli interessi degli azionisti e di definire la struttura e le responsabilità dei Board.

In Europa, il Regno Unito rappresenta un esempio di riferimento in materia di autodisciplina. Nel 1991 venne costituito il Cadbury Committee on Financial Aspects of Corporate Governance più noto come Cadbury Committee dal nome del presidente Sir Adrian Cadbury. Il comitato è stato costituito a seguito del fallimento di alcune società fra cui la Maxwell Communications Corporation e la Polly Peck International e su iniziativa del Financial Reporting Council, della London Stock Exchange e dell'Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW). Nel dicembre del 1992 il Comitato pubblica il Cadbury Report in vigore per le società quotate dal 30 giugno 1993 con lo scopo di definire le best practices of corporate governance al fine di riconquistare la fiducia degli investitori.

La commissione Cadbury, nel definire il report, ha sviluppato un modello di controllo che si caratterizza per due aspetti. In primo luogo, per l'enfasi posta sul controllo interno di tipo finanziario, aspetto in parte criticato poiché ne ha limitato l'utilizzo come modello generale di controllo<sup>12</sup>. Il Cadbury Report ha rafforzato in più punti il controllo di tipo finanziario prevedendo anche la protezione degli archivi contro l'occultamento per furto o distorsione dei risultati finanziari. Inoltre, il Codice si è distinto anche per essere stato il primo ad introdurre la salvaguardia dei beni aziendali come parte dell'efficienza e dell'efficacia delle operazioni.

Negli anni nel Regno Unito si sono poi susseguiti altri rilevanti codici fra cui:

– nel 1995 il *Greenbury Report* che disciplina il tema delle remunerazioni degli amministratori;

---

<sup>11</sup> L. Enriques, *Codici di "Corporate Governance", diritto societario e assetti proprietari: alcune considerazioni preliminari*, in *Banca, impresa, società*, n. 1, 2003, p. 97.

<sup>12</sup> R. Provasi, *L'esperienza italiana dei sistemi di controllo interno alla luce dei modelli di riferimento internazionali*, in *Il Controllo nelle società e negli Enti*, Anno VIII, 2-2004, p. 278.

- nel 1998 l'*Hampel Report* che suggeriva di racchiudere i principi contenuti nei precedenti rapporti in un codice combinato, *The Combined Code on Corporate Governance*;
- nel 1999 il *Turnbull Report* che statuisce l'obbligo per gli amministratori di implementare un solido sistema di controllo interno così come previsto dal Combined Code;
- nel 2003 l'*Higgs Report* diretto a rafforzare il ruolo degli amministratori non esecutivi;
- nel 2003 lo *Smith Report* a sottolineare l'importanza dell'indipendenza del revisore in particolare alla luce delle conseguenze verificatesi in seguito allo scandalo Enron;
- nel 2009 lo *Walker Report* commissionato dal Primo Ministro in risposta alla crisi finanziaria per esaminare il comportamento dei Consigli di Amministrazione e del Regno Unito.

Infine nel 2010 la pubblicazione da parte del Financial Reporting Council dell'UK Corporate Governance Code.

Tra i diversi Codici di Comportamento si sono distinti anche:

1. il CoCo Report, in particolare per l'analiticità nel definire i criteri guida sui controlli. Il CoCo Report viene predisposto nel 1995 dalla Canadian Institute of Chartered Accountants Criteria of Control Committee. Il modello considera essenziale, ai fini dell'efficacia del Sistema di Controllo Interno, un'attività di monitoraggio volta ad una particolare valutazione complessiva del sistema stesso ed al conseguente "reporting", che a sua volta tenga conto di un ambiente di controllo che supporti un continuo miglioramento, così come una protezione dalle conseguenze negative dei rischi di business;
2. il King Report on Corporate Governance in Sud Africa pubblicato nel 1994 è stato poi aggiornato più volte di cui l'ultima edizione è del 2016. Il King Report è un insieme di linee guida che offrono un approccio etico alla Corporate Governance attraverso l'enunciazione di principi relativi all'impresa e al contesto in cui opera.

## **5.2. Il D.Lgs. n. 58/1998: Testo Unico sulla Finanza (TUF)**

---

Da un punto di vista legislativo il termine "Sistema di Controllo Interno" appare per la prima volta in Italia nel 1998 con il Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), D.Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, i sensi degli artt. 8 e 21, L. 6 febbraio 1996 n. 52, conosciuta anche come "Legge Draghi".

Il Decreto disciplina gli intermediari finanziari, i mercati, gli strumenti finan-

ziari nonché gli emittenti di strumenti finanziari, detta sanzioni amministrative e penali, disposizioni transitorie e finali e abroga alcune disposizioni del Decreto n. 136/1975. L'obiettivo del TUF è soprattutto quello di tutelare gli investitori migliorando il sistema informativo finanziario attraverso il rispetto di norme di comportamento e del principio di trasparenza<sup>13</sup>. Al TUF va riconosciuto il merito di aver chiarito il rapporto fra il Collegio Sindacale e le funzioni di controllo svolte dalle società di revisione, statuendo che alla società di revisione compete il controllo della contabilità e del bilancio mentre al Collegio Sindacale, quale organo di supervisione e di indirizzo della gestione aziendale, compete il controllo del governo dell'impresa<sup>14</sup>. Il TUF prevede inoltre che i conti ed i bilanci soggetti a revisione siano sottoposti ad una attività revisionale, inglobante "un giudizio professionale" abrogando in tal modo il termine "certificazione", introdotto dal D.P.R. n. 136/1975<sup>15</sup>.

Di fondamentale rilevanza è il fatto che per la prima volta viene introdotto nell'ordinamento italiano l'espressione sistema di controllo interno (art. 149, co. 1, lett. c) seppur limitata alle società quotate prevedendo che sia il Collegio Sindacale a vigilarne l'adeguatezza, tuttavia non ne viene fornita una definizione evidenziando una lacuna in termini di poteri e responsabilità<sup>16</sup>. Il TUF attribuisce al Collegio Sindacale un ruolo di primaria importanza qualificandolo come "organo di controllo sull'amministrazione", collocato al centro del sistema dei controlli endosocietari<sup>17</sup>. Sono molti di fatto i poteri che il TUF attribuisce ai

---

<sup>13</sup> G. Gasparri, *op. cit.*, 2013.

<sup>14</sup> L. Marchi, *Revisione aziendale e Sistema di controllo interno*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 67 secondo cui "dopo l'emanazione del DPR 136/1975 esisteva una parziale sovrapposizione tra i compiti del Collegio e le società di revisione in relazione al controllo della contabilità e del bilancio, con il DPR 58/1998 potrebbe individuarsi una sovrapposizione di compiti per quanto riguarda la valutazione del Sistema di Controllo Interno". In sintesi, mentre la competenza della società di revisione si estende alla vigilanza contabile e al controllo sul bilancio, quella dei sindaci riguarda la verifica di meccanismi di governo dell'impresa. L'attività del Collegio Sindacale dovrebbe essere vista come una supervisione che come attività autonoma di verifica potrebbe utilmente indirizzarsi alle valutazioni di efficacia gestionale del controllo interno, verificando dunque l'integrazione civilistico-gestionale della contabilità generale e degli altri strumenti amministrativo-contabili.

<sup>15</sup> La sostituzione del termine "certificazione" con "giudizio professionale" da esprimere con apposita relazione è stato anche dettato da esigenze di coordinamento con la nuova disciplina sul bilancio introdotta dal D.Lgs. n. 127/1991. I giudizi previsti potevano essere di quattro tipologie (giudizio senza rilievi, con rilievi, negativo, impossibilità ad esprimere un giudizio).

<sup>16</sup> S. Fortunato, *Il sistema dei controlli e la gestione dei rischi (a quindici anni dal TUF)*, in *Riv. società*, n. 2-3, 2015, p. 155.

<sup>17</sup> G. Gasparri, *op. cit.*, p. 27; N. Abriani, *L'organo di controllo (Collegio Sindacale, Consiglio di Sorveglianza, Comitato per il controllo della gestione)*, in U. Tombari (a cura di), *Corporate Governance e Sistemi dei controlli nelle spa*, Giappichelli, Torino, 2013.

sindaci sia a livello collegiale che individuale. Ai sensi art. 149:

*“Il Collegio Sindacale vigila [...] 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 a rappresentare correttamente i fatti di gestione”.*

Altro riferimento al controllo interno è presente anche nell’art. 21 del TUF, dedicato ai criteri generali, in cui si legge: “nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento e accessori i soggetti abilitati devono:

1. comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, per servire al meglio l’interesse dei clienti e per l’integrità dei mercati;
2. acquisire le informazioni necessarie dai clienti ad operare in modo che essi siano sempre adeguatamente informati;
3. utilizzare comunicazioni pubblicitarie e promozionali corrette, chiare e non fuorvianti;
4. disporre di risorse e procedure, *‘anche di controllo interno*, idonee ad assicurare l’efficiente svolgimento dei servizi e delle attività”.

I più<sup>18</sup> concordano nel riconoscere al Decreto un contributo circa la razionalizzazione dell’articolazione organizzativa dei controlli, prevedendo che:

- alle società di revisione spettasse l’esclusiva nell’ambito del “controllo sulla contabilità, sui bilanci e dei pareri di congruità nelle operazioni straordinarie<sup>19</sup>”;
- il Collegio Sindacale si occupasse del controllo sull’amministrazione e fosse considerato il fulcro del Sistema di Controllo Interno (art. 150, co. 4).

Le rilevanti innovazioni introdotte dal TUF hanno delineato una particolare struttura di governance focalizzata su un continuo scambio di informazioni tra i vari soggetti abilitati al controllo. In particolare, l’art. 150 stabilisce che vi debbano essere contatti tempestivi tra:

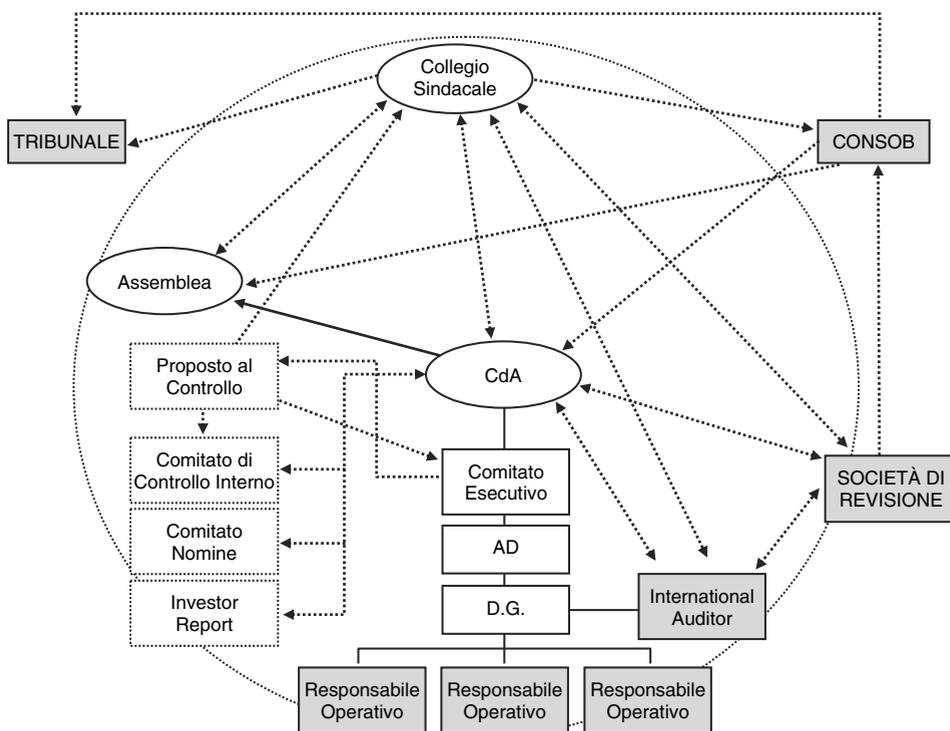
1. il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio Sindacale, almeno ogni tre mesi relativamente “all’attività svolta e alle operazioni di maggior rilievo economico, finanziario e patrimoniale”;
2. il Collegio Sindacale e la società di revisione, per lo scambio di “dati e informazioni rilevanti per l’espletamento dei rispettivi compiti”.

---

<sup>18</sup>G. Gasparri, *op. cit.*, 2013.

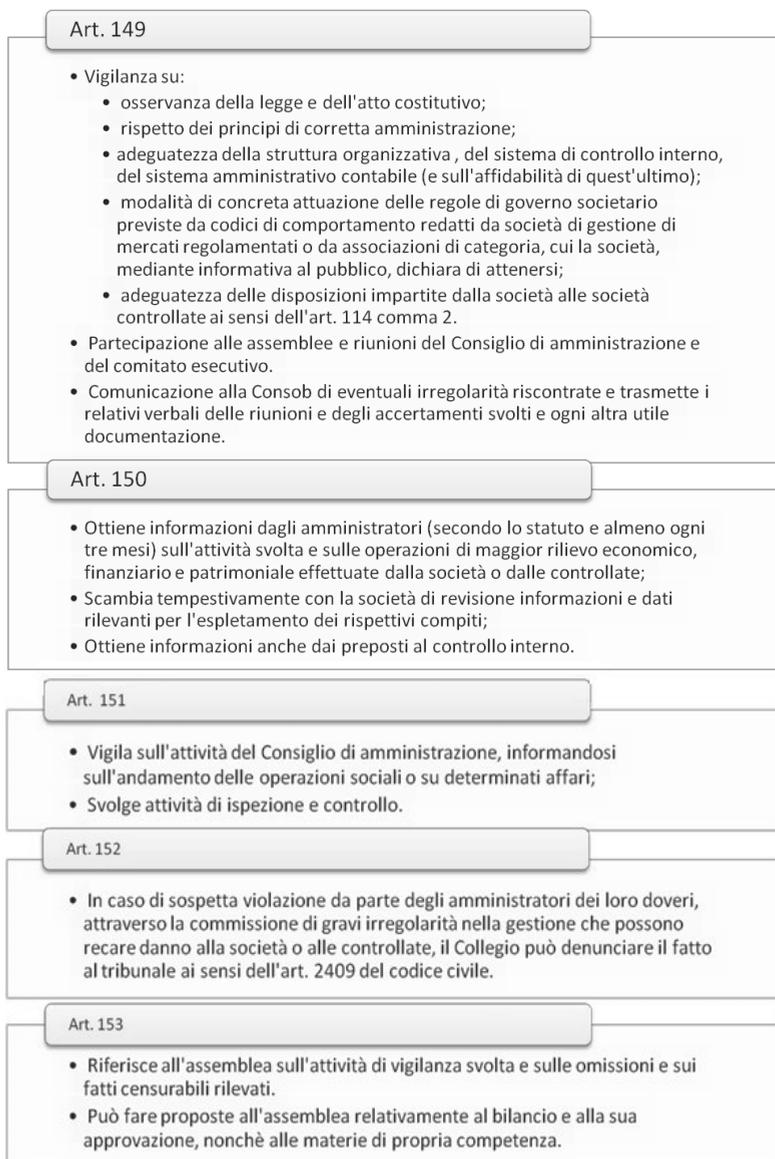
<sup>19</sup>M. Baraldi, A. Paletta, M. Zanigni, *Corporate Governance e sistema di controllo interno*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Figura 5.1. – La struttura di governance secondo il TUF



Fonte: Ernst & Young, *La disciplina della revisione legale*.

Il TUF rivede anche tutte le funzioni del Collegio Sindacale a cui attribuisce un ruolo molto rilevante, il cui principale compito è dettagliatamente disciplinato negli artt. 149, 150, 151, 152 e 153, di cui si fornisce qui di seguito una sintesi.

**Figura 5.2. – Ruolo e Funzioni del Collegio Sindacale secondo il TUF**

*Fonte:* D.Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58: “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”.

Inoltre, il TUF ha previsto che “almeno un membro effettivo del Collegio Sindacale sia eletto dai soci di minoranza affidando allo Statuto di ciascuna realtà aziendale l’incarico di disciplinare precisamente tale situazione oltre ad aver for-

nito ai membri del Collegio ‘nuovi poteri con riguardo alla convocazione degli altri organi sociali e ai doveri informativi spettanti agli altri organi nei loro confronti’<sup>20</sup>.

Continuando la ricostruzione dell'evoluzione della normativa sui controlli, alla pubblicazione del TUF seguirono molti regolamenti attuativi e guide elaborate dalle diverse associazioni di categoria. Sempre nel 1998 importante è stata la circolare 29 della Banca d'Italia con cui vengono aggiornate le Istruzioni di Vigilanza per le banche, documento che per alcuni<sup>21</sup> rappresenta la prima regolamentazione compiuta dei controlli interni nel nostro ordinamento. Analogamente, furono emanati altri regolamenti fra cui il Regolamento Emittenti adottato con delibera CONSOB n. 11971 del 14 maggio 1999, i due Regolamenti del 1° luglio 1998 emanati da CONSOB e Banca d'Italia per il settore dell'intermediazione finanziaria, la circolare ISVAP n. 366D del 3 marzo 1999 per il settore assicurativo, nonché le linee guida prodotte da Assonime, Confindustria e ABI.

### 5.3. Il Codice di Autodisciplina

---

La fine degli anni '60 si caratterizza anche per la pubblicazione della prima edizione del codice di autodisciplina delle società quotate italiane con cui viene formulata una precisa definizione di controllo interno mutuata dai framework internazionali.

Dai primi anni '90 sono numerosi i codici di comportamento predisposti per regolamentare i modelli di governance aziendale e garantire un corretto controllo dei rischi.

Sull'onda del successo dell'esperienza internazionale, nel giugno 1996, Coopers & Lybrand ha ufficialmente proposto anche in Italia l'istituzione di un comitato scientifico composto da illustri componenti del sistema bancario, assicurativo, industriale, del mondo delle istituzioni, delle università e delle professioni. Il comitato si pone la finalità di realizzare uno studio approfondito e completo che fornisca i lineamenti di un sistema di governo delle società e, in generale, delle aziende italiane che aspiri a connotarsi come il sistema di direzione e controllo più valido nel contesto del nostro paese, tale da indirizzare in modo più mirato il raggiungimento degli obiettivi vitali di efficienza e di efficacia di trasparenza e di legalità, obiettivi che rappresentano le mete fondamentali dei sistemi di governo delle società di tutti i paesi a mercato evoluto<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> G. Gasparri, *op. cit.*, 2013.

<sup>21</sup> G.D. Mosco, S. Lopreiato, *Lo scudo e la lancia nella guerra dei "subprimes": ipertrofia e perforabilità del sistema dei controlli*, in *AGE*, 1, 2009, p. 93.

<sup>22</sup> Coopers & Lybrand, *Il Sistema di Controllo Interno: Progetto Corporate Governance per l'Italia: un modello integrato di riferimento per il governo dell'azienda*, Il Sole 24 Ore, 1997.

L'emanazione del Codice muoveva soprattutto dalla presa d'atto che gli strumenti utilizzati fino ad allora non garantivano efficienza alla corporate governance e la necessità di allineare gli interessi dei managers a quelli degli azionisti. Infatti, strumenti quali: il TUF, strumenti esterni di controllo (come la vigilanza e i controlli della Consob) ed il mercato in tutte le sue componenti non hanno garantito i risultati sperati. A ciò va aggiunta la constatazione dell'incapacità della legge di fornire una compiuta regolamentazione del governo societario in grado di assicurare fiducia agli investitori<sup>23</sup>.

L'obiettivo del progetto era l'adeguamento del CoSO Report al contesto italiano. Si decise di intervenire secondo l'approccio *freedom with accountability*, ossia con l'intento di lasciare alle società piena libertà di scelta sul piano organizzativo con l'obbligo di trasparenza delle scelte effettuate, il tutto inserito in un contesto generale di disciplina legale inderogabile<sup>24</sup>.

Quindi attraverso il Comitato per la Corporate Governance, Borsa Italiana spa, presieduta dall'allora presidente della Borsa Italiana, Stefano Preda e composto dai rappresentanti delle società quotate, dagli intermediari, dagli investitori, delle banche e delle assicurazioni, viene redatto nel 1999 il Codice di Autodisciplina che è stato poi negli anni più volte rivisitato a seguito dell'esperienza maturata, dalle mutate condizioni della realtà di riferimento nonché dell'evoluto quadro normativo. Secondo lo schema proposto dal Codice Cadbury, anche il documento proposto dal Comitato si articola in due parti: il "Rapporto" e il "Codice di Autodisciplina". In realtà il documento italiano presenta soltanto la prima parte dei codici inglesi ossia l'enunciazione del *Principles for good governance*. Risulta invece del tutto assente la seconda metà: il *Code of Best Practices*, il vero testo di normativa privatistica<sup>25</sup>. Si decise di lasciare la possibilità di scelta, alle società, circa l'adesione o meno al Codice, se aderirvi in parte o in toto secondo la regola del *comply or explain*<sup>26</sup>.

Con il Codice anche l'Italia nel 1999 si allinea con la prassi internazionale grazie alla pubblicazione della prima edizione del Codice di Autodisciplina, denominato Codice Preda. L'adesione al Codice è facoltativa, esso ambisce attra-

---

<sup>23</sup> G. Presti, *Tutela del risparmio e Codice di Autodisciplina delle società quotate*, in *AGE*, I, 2006, pp. 48-49; M. de Mari, *Il Codice di Autodisciplina delle società quotate in materia di Corporate Governance*, in *Rivista di diritto privato*, I, 2000, p. 145.

<sup>24</sup> M. Power, *La società dei controlli. Rituali di verifica*, a cura di F. Panazzo, Torino, 2002, p. 79.

<sup>25</sup> R. Provasi, *L'esperienza italiana dei sistemi di controllo interno alla luce dei modelli di riferimento internazionali*, in *Il Controllo nelle società e negli Enti*, Anno VII, fasc. 2, 2004, pp. 267-290.

<sup>26</sup> L'allora presidente della Consob, Luigi Spaventa, in occasione della presentazione della prima edizione lo definì una sorta di "marchio di qualità" della governance in grado di fornire una maggior garanzia per gli investitori. Nel rapporto di accompagnamento al Codice, è stato scritto: "*Il Codice è un modello di riferimento di natura organizzativa e funzionale ed in quanto tale non è fonte di alcun obbligo giuridico*".

verso i suoi contenuti suddivisi in principi, criteri applicativi e commenti a rivedere i principi di corporate governance applicabili dalle società quotate italiane garantendo chiarezza ai ruoli societari.

L'obiettivo principale del codice fu quello di assicurare agli investitori internazionali l'esistenza, nelle società quotate italiane, di un modello organizzativo basato su adeguate ripartizioni delle responsabilità per un corretto equilibrio fra la gestione ed il controllo.

La concezione dietro questa convinzione è quella secondo cui un adeguato assetto di norme che bilanci gli interessi degli amministratori con quelli degli altri portatori d'interessi, inclusa la proprietà, possa aumentare la fiducia che il pubblico riveste nell'impresa: in questo modo la società stessa potrà beneficiare di una riduzione di costi di accesso al capitale, sia giuridici che economici e ciò favorirà un utilizzo ottimale delle risorse<sup>27</sup>.

In esso vengono definiti, in aggiunta agli strumenti di controllo, alcuni aspetti rilevanti l'organizzazione del Consiglio di Amministrazione, i diritti degli azionisti e rapporti con i soci, i rapporti con gli investitori istituzionali, l'istituzione di comitati di varia natura per il controllo interno. Al sistema di controllo interno il codice dedica l'art. 9 in cui viene descritto come "un sistema atto ad accertare il rispetto delle procedure interne amministrative ed operative, eseguite per identificare, prevenire e gestire adeguatamente i rischi di natura finanziaria ed operativa e le frodi a danno della società".

La dottrina e la prassi professionale più accreditata del tempo<sup>28</sup> hanno riconosciuto un ruolo positivo al Codice sia per aver originato una trasformazione culturale necessaria per i successivi interventi normativi sia per il ruolo di precursore nell'introduzione di alcune tematiche, fra cui l'articolazione dei ruoli nell'ambito del Consiglio di Amministrazione con la distinzione fra amministratori esecutivi e non esecutivi e, tra questi, gli indipendenti, nonché per le prime tracce di un importante principio che troverà poi espressione nella riforma civilistica ossia quello relativo all'adeguatezza degli assetti. Una parte rilevante della prima edizione, ben 7 dei 13 articoli, era finalizzata a disciplinare il ruolo, la composizione e le funzioni del Consiglio di Amministrazione<sup>29</sup>. In particolare, la nuova disciplina introduce:

---

<sup>27</sup> D. Latella, *Sistema dei controlli interni e organizzazione della società per azione*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 32.

<sup>28</sup> Si vedano fra gli altri: G. Rossi, *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano, 2003, p. 96; M.S. Richter, *Il nuovo Codice di autodisciplina delle società quotate e le novità legislative in materia di autoregolamentazione*, in *Riv. dir. comm.*, I, 2007, pp. 151-152; N. Brutti, *I codici di comportamento e società quotate*, in *Giur. comm.*, 2007, I, p. 246.

<sup>29</sup> La consistente disciplina in merito al Consiglio di Amministrazione è la risposta ad un, fino ad allora, scarno quadro dettagliato del TUF, in S. Alvaro, S. Ciccaglioni, G. Siciliano, *L'autodisciplina in materia di corporate governance. Un'analisi dell'esperienza italiana*, Consob, Milano, 2013.

1. gli amministratori indipendenti;
2. i comitati, istituiti all'interno del Consiglio, dediti alla trattazione di ambiti specifici fra cui la nomina e remunerazione degli amministratori ed anche il controllo interno.

Il Codice di Autodisciplina è stato negli anni più volte aggiornato nel 2002, 2006, 2011, 2014, 2015, 2018 ed infine la recente pubblicazione dell'ultima edizione avvenuta lo scorso 31 gennaio 2020.

Nel 2002 la principale modifica ha comportato l'introduzione di disposizioni relative "alle operazioni con parti correlate, ossia quelle in cui gli amministratori hanno un interesse anche potenziale o indiretto (art. 11)"<sup>30</sup>. Per quanto concerne il controllo interno è stato riformulato l'art. 9.1 al fine di recepire i contenuti del CoSO Report; in linea con gli elementi e gli obiettivi fissati dal CoSO Report il Sistema di Controllo Interno si configura come "un processo volto a monitorare l'efficienza delle operazioni aziendali, l'affidabilità dell'informazione finanziaria, il rispetto di leggi e regolamenti, la salvaguardia dei beni aziendali". Responsabile di stabilirne le linee d'indirizzo e di verificare il corretto funzionamento, così come l'adeguatezza, è il consiglio di amministrazione che viene supportato nell'espletamento di questi compiti del comitato per il controllo interno e dal preposto al controllo interno; quest'ultimo si identifica con il responsabile della funzione di revisione interna nelle società che ne sono dotate (art. 9.2). Al tempo stesso gli amministratori delegati si occupano di identificare i principali rischi aziendali e di rendere operativi gli orientamenti definiti dal Consiglio di Amministrazione (art. 9.3). Il comitato per il controllo interno non provvede più alla valutazione dell'adeguatezza del sistema ma si occupa di assistere il Consiglio nell'esecuzione dei suoi compiti.

Con l'aggiornamento del 2006 il Codice viene rivisto in modo strutturale e sostanziale. Da un punto di vista strutturale ogni articolo viene scomposto in tre componenti e precisamente:

1. Principi.
2. Criteri Applicativi.
3. Commenti.

Per quanto riguarda i contenuti le novità hanno riguardato:

- a) l'ambito degli azionisti, soprattutto al fine di favorire la loro partecipazione alle assemblee e la trasmissione delle informazioni rilevanti;
- b) la previsione dei nuovi modelli di amministrazione e controlli alternativi, introdotti dalla Riforma del diritto societario del 2003.

In questa edizione il sistema di controllo interno è trattato all'art. 8 e definito come "l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte

---

<sup>30</sup> Disposizione abrogata con l'aggiornamento del Codice del 2011.

a conservare, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una conduzione dell'impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati"<sup>31</sup>. Al Consiglio di Amministrazione vengono affidati ulteriori responsabilità a sottolineare la sua centralità nella gestione del controllo interno. Il comitato di controllo interno oltre all'attività istruttoria già attribuitagli dalla precedente versione del Codice, deve svolgere un ruolo consultivo e propositivo, distinto però dalle attuazioni che la legge assegna al Collegio Sindacale, che si occupa principalmente di verifiche *ex post*" (art. 8).

Nel 2010 il Comitato per la Corporate Governance ha provveduto a modificare esclusivamente l'art. 7 del Codice relativo alla remunerazione degli amministratori e dei dirigenti con responsabilità strategiche; ciò al fine di uniformare la disciplina italiana alle disposizioni previste dalla Raccomandazione 2009/385/CE.

L'anno successivo, nel 2011, viceversa è stata portata a termine una profonda revisione del testo, che ha seguito tre direttrici principali<sup>32</sup>:

1. la semplificazione che ha comportato la riduzione del numero degli articoli del codice da 12 a 10; ciò anche al fine di adattarlo alle realtà di minori dimensioni;
2. l'aggiornamento rispetto alle nuove regole nazionali e comunitarie anche per recepire la Direttiva 2007/CE;
3. l'inserimento di principi innovativi che possano da un lato innalzare lo standard di governance degli emittenti, dall'altro garantire un opportuno livello di flessibilità.

Al fine di perfezionare i sistemi di governance esistenti, il Codice ha apportato delle modifiche anche nell'ambito dei controlli interni prevedendo l'inserimento nel Sistema di Controllo Interno di soggetti dedicati alla gestione dei rischi.

Di fatti il Codice, recependo le disposizioni contenute nel Libro Verde sulla Corporate Governance del 2011, ha richiesto alle società di elaborare procedure idonee a gestire in modo opportuno i rischi tipici di ciascuna realtà aziendale. A tal fine gli obiettivi previsti dal Codice sono<sup>33</sup>:

1. favorire una maggior consapevolezza nell'ambito dei rischi aziendali tramite l'introduzione di una apposita "funzione della gestione dei rischi all'interno del Sistema Controllo Interno". Ciò ha determinato la modifica del titolo dell'art. 7, che è stato intitolato in "Sistema di controllo interno e di gestione dei rischi". Non si tratta di un semplice cambiamento formale quanto l'espressione di una nuova consapevolezza riguardo all'importanza della risk governance all'interno dei si-

---

<sup>31</sup> Art. 8 P.1, Codice di Autodisciplina, 2006.

<sup>32</sup> S. Salvaro, S. Ciccaglioni, G. Siciliano, *L'autodisciplina in materia di corporate governance. Un'analisi dell'esperienza Italia*, Consob, Milano, 2013, p. 18.

<sup>33</sup> Alvaro, Ciccaglioni, Siciliano, *op. cit.*, 2013.

stemi di controllo<sup>34</sup>. Il sistema si configura come “l’insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, la misurazione e la gestione ed il monitoraggio dei principali rischi (7.P.1)”. Da questa definizione si può desumere l’importanza dei rischi aziendali che costituiscono quindi le fondamenta dei sistemi dei controlli;

2. affidare congiuntamente al Consiglio di Amministrazione e al Comitato per il controllo interno e la gestione dei rischi la funzione di individuare “la natura e il livello del rischio compatibile con gli obiettivi strategici dell’emittente (ai sensi art. 1, c., l.b./2011)”;

3. creare un Sistema di Controllo Interno dove i compiti siano adeguatamente distribuiti ai diversi soggetti che ne fanno parte ed in tal modo razionalizzare l’intero sistema per evitare le tante sovrapposizioni. Tutto ciò si concretizza con il recepimento del così detto modello delle tre linee di difesa, prevedendo una struttura dei controlli disegnata “per livelli”. Per sostenere questo intento di razionalizzazione intrapreso dal Codice, lo stesso prevede che siano previste ed attuate delle “modalità di coordinamento (...) al fine di massimizzare l’efficienza del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi e di ridurre le duplicazioni di attività (art. 7. P.3)”.

In data 15 luglio 2014 è stato pubblicato un nuovo aggiornamento del Codice con il fine di recepire le raccomandazioni UE n. 208/2014<sup>35</sup> al riguardo del principio “comply or explain” introducendo delle previsioni più rigide con riguardo alla “qualità delle informazioni fornite in caso di disapplicazione di una o più raccomandazioni del Codice”. In particolare vengono revisionati il Principio III ed il Principio IV introducendo la previsione che la relazione sul governo societario deve contenere informazioni esaustive nonché indicare le raccomandazioni da cui si è discostata descrivendo i motivi dello scostamento nonché se trattasi di comportamento definitivo o transitorio. Altre novità<sup>36</sup> riguardano la richiesta di fornire un dettaglio dei servizi prestati da eventuali consulenti esterni ed anche informazioni sulla loro identità, sono state recepite le novità previste dalla comunicazione Consob n. DCG/DSR/0051400 del 19 giugno 2014 ed infine è stato previsto che nella relazione siano fornite informazioni circa i requisiti di indipendenza dei membri del Collegio Sindacale e il numero delle adunanze nonché la loro durata media.

---

<sup>34</sup> C. Dittmeier, *op. cit.*, 2015, p. 51.

<sup>35</sup> Raccomandazione della Commissione Europea del 9 aprile 2014 sulla qualità dell’informativa sul governo societario (principio “rispetta o spiega”) 2014/208/UE. Assonime, Circolare n. 25 del 28/07/2014, *La raccomandazione della Commissione Europea n. 9 aprile 2014, n. 208, sul principio della Comply or Explain*.

<sup>36</sup> Assonime, Circolare n. 26 del 31 luglio 2014, *Le novità del Codice di autodisciplina* (edizione luglio 2014).

Nel luglio 2015 il Comitato per la Corporate Governance è intervenuto per una modifica strutturale del Codice<sup>37</sup> al fine di allinearlo ai cambiamenti intervenuti nel panorama legislativo e autoregolamentare. È stata prevista la regola che ogni due anni si valuti l'eventuale necessità di revisionare il Codice al fine di garantire un costante aggiornamento. Le principali novità riguardano il Consiglio di Amministrazione al fine anche di recepire i principi redatti dall'OCSE<sup>38</sup> che sottolineano il ruolo primario dell'organo gestorio nella valutazione sull'operatività del Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi (SCIGR). Per quanto riguarda il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi all'art. 7 è stata prevista una variazione degli obiettivi perseguiti dal sistema prevedendo che l'affidabilità non interessa più esclusivamente le informazioni finanziarie ma comprende anche i flussi endosocietari così come quelli rivolti al mercato (7.P.2). Sono stati estesi anche i compiti del comitato controllo e rischi (7.C.2.g), viene evidenziata l'importanza nell'ambito dei controlli interni, delle funzioni legali e di compliance. Infine con riferimento al Collegio Sindacale è stata introdotta una specifica concernente la valutazione di indipendenza (8.C.1) e la redazione del nuovo criterio applicativo (8.C.39) sulla remunerazione dei sindaci, prevedendo che questa sia commisurata sulla base di alcuni parametri specifici: carico di lavoro necessario, responsabilità richiesta, dimensioni e settore della società.

La versione aggiornata del Codice del luglio 2018 si differenzia rispetto all'edizione del 2015 per la sola introduzione dell'obiettivo di assicurare la "diversità" anche di genere, nella composizione degli organi sociali<sup>39</sup>. L'intenzione era quella di estendere gli effetti della L. n. 120/2011 (c.d. Golfo-Mosca) anche dopo la perdita della sua efficacia a partire dal 2020.

Dopo un periodo di ulteriore revisione con lo scopo di "razionalizzare la struttura e rafforzare il ruolo della governance nell'orientare la società verso una crescita sostenibile nel lungo periodo e nel favorire l'accesso al mercato" lo scorso 31 gennaio 2020 è stata pubblicata una nuova versione aggiornata. Le novità sostanziali del nuovo Codice sono quattro:

1. Sostenibilità, secondo cui le società devono adottare strategie sempre più orientate alla sostenibilità dell'impresa. A tal fine all'organo amministrativo è attribuita la responsabilità di integrare gli obiettivi di sostenibilità nel piano industriale, nel sistema di controllo interno e di gestione dei rischi e nelle politiche di remunerazione.

2. Engagement, per cui il nuovo Codice raccomanda alle società quotate di svi-

---

<sup>37</sup> Assonime, *Circolare n. 31 del 6 novembre 2015. Le novità del Codice di autodisciplina 2015 per la governance delle società quotate*, 2015.

<sup>38</sup> G20/OECD, *Corporate Governance Principles*, 2015.

<sup>39</sup> Assonime, *Nuove Raccomandazioni del Codice di autodisciplina: un approccio innovativo alla diversità*, 19 luglio 2018.

luppate un dialogo con la generalità degli azionisti. Il presidente del board avrà il compito d'intesa con il CFO di sottoporre allo stesso board una politica per la gestione dello stesso dialogo.

3. Proporzionalità, per facilitare l'accesso alla quotazione delle società medio-piccole e di quelle a forte concentrazione proprietaria, l'applicazione del nuovo Codice è improntata a principi di flessibilità e di proporzionalità.

4. Semplificazione, il nuovo Codice presenta una struttura più snella basata sui principi che definiscono gli obiettivi per un buon governo societario e le raccomandazioni soggette alla regola "comply or explain" mentre sono stati eliminati i commenti.

**Tabella 5.1.** – Sintesi principali modifiche apportate al Codice di Autodisciplina

	<b>Modifiche generali</b>	<b>Modifiche relative al SCI</b>
<b>2002</b>	Introduzione della tematica delle "parti correlate"	È stato riformulato l'art. 9.1 al fine di recepire i contenuti del CoSO Report. Il Sistema di Controllo Interno si configura come <i>"un processo volto a monitorare l'efficienza delle operazioni aziendali, l'affidabilità dell'informazione finanziaria, il rispetto di leggi e regolamenti, la salvaguardia dei beni aziendali"</i> . Responsabile di stabilirne le linee d'indirizzo e di verificare il corretto funzionamento, così come l'adeguatezza, è il consiglio di amministrazione che viene supportato nell'espletamento di questi compiti del comitato per il controllo interno e dal preposto al controllo interno; quest'ultimo si identifica con il responsabile della funzione di revisione interna nelle società che ne sono dotate (art. 9.2). Al tempo stesso gli amministratori delegati si occupano di identificare i principali rischi aziendali e di rendere operativi gli orientamenti definiti dal Consiglio di Amministrazione (art. 9.3). Il comitato per il controllo interno non provvede più alla valutazione dell'adeguatezza del sistema ma si occupa di assistere il Consiglio nell'esecuzione dei suoi compiti.
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rivisitazione strutturale: suddivisione in Principi, Criteri Applicativi e Commenti.</li> <li>• Previsione dei modelli di amministrazione e gestione alternativi.</li> </ul>	Il sistema di controllo interno è trattato all'art. 8 e definito come <i>"l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a conservare, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una conduzione dell'impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati"</i> . Al Consiglio di Amministrazione vengono affidati ulteriori responsabilità a sottolineare la sua centralità nella gestione del controllo

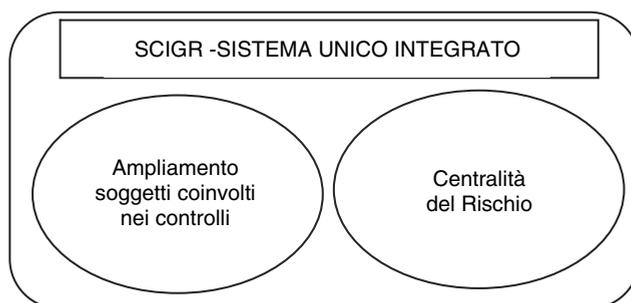
	<b>Modifiche generali</b>	<b>Modifiche relative al SCI</b>
		interno. Il comitato di controllo interno oltre all'attività istruttoria già attribuitagli dalla precedente versione del Codice, deve svolgere un ruolo consultivo e propositivo, distinto però dalle attuazioni che la legge assegna al Collegio Sindacale, che si occupa principalmente di verifiche ex post (art. 8).
<b>2010</b>	Modifiche relative alla remunerazione degli amministratori e dei dirigenti con responsabilità strategiche.	
<b>2011</b>	Adeguamento al contesto economico che ha portato ad una semplificazione e snellimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maggiore focus sulla gestione del rischio e, contestualmente, introduzione dell'art. 7: <b>Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi</b>.</li> <li>• CdA e CCIGR sono deputati all'individuazione della natura e del livello dei rischi.</li> </ul>
<b>2014</b>	Nuova disciplina più stringente per le entità che non si allineano alle raccomandazioni del Codice di Autodisciplina.	
<b>2015</b>	Modifica strutturale del Codice	Per quanto riguarda il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi all'art. 7 è stata prevista una variazione degli obiettivi perseguiti dal sistema prevedendo che l'affidabilità non interessa più esclusivamente le informazioni finanziarie ma comprende anche i flussi endosocietari così come quelli rivolti al mercato (7.P.2). Sono stati estesi anche i compiti del comitato controllo e rischi (7.C.2.g), viene evidenziata l'importanza nell'ambito dei controlli interni, delle funzioni legali e di compliance.
<b>2018</b>	Attenzione al tema della "gender diversity".	
<b>2020</b>	Quattro direttrici: 1) Sostenibilità 2) Engagement 3) Proporzionalità 4) Semplificazione	

In sintesi il Codice di Autodisciplina durante il suo percorso evolutivo, attraverso le proprie raccomandazioni, ha di fatto dapprima potenziato la centralità del ruolo del *sistema di controllo interno* divenuto poi *sistema di controllo interno e gestione dei rischi* nei moderni sistemi di governance. A tal fine due sono state le direttrici di riferimento:

a) l'ampliamento del coinvolgimento a vario titolo di tutti gli attori coinvolti nella vita societaria;

b) la centralità del rischio nei sistemi di controlli quale base di riferimento per la definizione di un sistema di controllo unico ed integrato anche al fine di massimizzare l'efficienza dei controlli e di ridurre la sovrapposizione delle attività.

**Figura 5.3.** – SCIGR – Struttura Sistema Unico Integrato



*Fonte:* propria.

## 5.4. Il Decreto Legislativo n. 231/2001

Un ulteriore importante fonte normativa in materia di controlli è il Decreto Legislativo del 2001, riguardante la “Disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni prive di responsabilità giuridica a norma dell’art. 11 delle Legge 29 settembre 2000, n. 300”.

Tale provvedimento recepisce quanto previsto dalla “convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali nelle operazioni economiche internazionali”, sottoscritta da molti paesi fra cui l’Italia nel 1977. Questo atto si è ispirato a sua volta al Foreign Corrupt Practices Act del 1997, presentato al paragrafo 2.3 del capitolo secondo.

Il Decreto del 2001 ha rinnovato profondamente il sistema penale italiano in quanto ha introdotto “un regime di autonoma responsabilità amministrativa” (assimilabile sostanzialmente alla responsabilità penale)<sup>40</sup> in capo a soggetti di diversa natura, nel caso in cui vengano integrati i reati espressamente previsti del Decreto, nell’interesse o a vantaggio dell’ente (art. 5 del Decreto). Quindi è possibile distinguere:

1. persone che ricoprono incarichi di “rappresentanza, amministrazione o dire-

<sup>40</sup>O. Capparelli, L. Lanzino, *Modelli di gestione del rischio e Compliance ex D.lgs. 231/2001*, Milano, Wolters Kluwer, 2016.

zione dell'ente o di una unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

2. individui subordinati alla “direzione o alla vigilanza” di un soggetto che ricopre incarichi di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente o di una unità organizzativa.

Da qui è chiaro come il decreto statuisca la compresenza della responsabilità dell'ente a quella del singolo individuo che concretamente ha compiuto l'illecito, superando pertanto la situazione normativa secondo cui alla società veniva imputata solo una responsabilità civile e l'unico responsabile di fatto risultava essere la persona fisica che ha integrato la condotta punita. Il Decreto infatti sottolinea che “l'ente ha una volontà, rincorre interessi differenti da quelli che hanno le persone fisiche e svolge un'attività propria” per cui va considerato come soggetto perseguibile per i reati compiuti dai suoi membri. Quindi la responsabilità assume nuove caratteristiche:

1. è legata alla commissione dei “reati d'impresa” compiuti da soggetti appartenenti ad un'organizzazione a proprio beneficio o interesse;

2. fa riferimento al soggetto su cui ricadono le conseguenze dell'illecito;

3. è di competenza dello stesso giudice che si occupa di emettere le “sanzioni penali alla persona fisica che si trovi in posizione apicale o sia sottoposta all'altrui direzione secondo le norme processuali penali”.

Le fasi previste dal Decreto sono dunque la commissione di un illecito fra quelli specificatamente elencati nel testo di legge (c.d. reato-presupposti) e la successiva attribuzione del reato in capo all'ente, a meno che non sia stato elaborato un idoneo modello organizzativo finalizzato ad evitare il compimento di reati.

**Tabella 5.2.** – I Reati previsti dal D.Lgs. 8 giugno 2001 n. 231, secondo ultimo aggiornamento previsto dal D.L. 21 settembre 2019 n. 105

1. Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico (art. 24, D.Lgs. n. 231/2001) [articolo modificato dalla L. n. 161/2017].
2. Delitti informatici e trattamento illecito di dati (art. 24 <i>bis</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 48/2008; modificato dal D.Lgs. n. 7 e 8/2016 e dal D.L. n. 105/2019].
3. Delitti di criminalità organizzata (art. 24 <i>ter</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 94/2009 e modificato dalla L. n. 69/2015].
4. Concussione, induzione indebita a dare o promettere altra utilità e corruzione (art. 25, D.Lgs. n. 231/2001) [modificato dalla L. n. 190/2012 e dalla L. n. 3/2019].
5. Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento (art. 25 <i>bis</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dal D.L. n. 350/2001, convertito con modificazioni dalla L. n. 409/2001; modificato dalla L. n. 99/2009; modificato dal D.Lgs. n. 125/2016].
6. Delitti contro l'industria e il commercio (art. 25 <i>bis</i> .1, D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla

L. n. 99/2009].
7. Reati societari (art. 25 <i>ter</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dal D.Lgs. n. 61/2002, modificato dalla L. n. 190/2012, dalla L. n. 69/2015 e dal D.Lgs. n. 38/2017].
8. Reati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico previsti dal codice penale e dalle leggi speciali (art. 25 <i>quater</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 7/2003].
9. Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 25 <i>quater</i> .1, D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 7/2006].
10. Delitti contro la personalità individuale (art. 25 <i>quinquies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 228/2003; modificato dalla L. n. 199/2016].
11. Reati di abuso di mercato (art. 25 <i>sexies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 62/2005].
12. Altre fattispecie in materia di abusi di mercato (art. 187 <i>quinquies</i> TUF) [articolo modificato dal D.Lgs. n. 107/2018].
13. Reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (art. 25 <i>septies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 123/2007; modificato L. n. 3/2018].
14. Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio (art. 25 <i>octies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dal D.Lgs. n. 231/2007; modificato dalla L. n. 186/2014].
15. Delitti in materia di violazione del diritto d'autore (art. 25 <i>novies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 99/2009].
16. Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 25 <i>decies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 116/2009].
17. Reati ambientali (art. 25 <i>undecies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dal D.Lgs. n. 121/2011, modificato dalla L. n. 68/2015, modificato dal D.Lgs. n. 21/2018].
18. Impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art. 25 <i>duodecies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dal D.Lgs. n. 109/2012, modificato dalla L. 17 ottobre 2017 n. 161].
19. Razzismo e xenofobia (art. 25 <i>terdecies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. 20 novembre 2017 n. 167, modificato dal D.Lgs. n. 21/2018].
20. Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati (art. 25 <i>quaterdecies</i> , D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 39/2019].
21. Responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 12, L. n. 9/2013) [Costituiscono presupposto per gli enti che operano nell'ambito della filiera degli oli vergini di oliva].
22. Reati transnazionali (L. n. 146/2006) [Costituiscono presupposto per la responsabilità amministrativa degli enti i reati commessi in modalità transnazionale].

Dalla loro analisi emerge un elevato grado di eterogeneità, riconducibile anche a situazioni non tipiche della realtà aziendale, in quanto si sono susseguiti nel tempo diversi interventi allo scopo di comprendere quante più circostanze possibili<sup>41</sup>.

Oltre alla commissione di un reato, altro presupposto per l'applicazione della disciplina dettata dal Decreto è la finalità: ovvero che l'illecito sia integrato "nell'interesse o a vantaggio" dell'Ente. "Nell'interesse" è intesa la volontà di ottenere un'uti-

<sup>41</sup> C.A. Dittmeier, *Internal Auditing: chiave per la corporate governance*, II ed., Egea, Milano, 2011.

lità per l'Ente, senza che sia necessario il suo effettivo conseguimento. "A vantaggio", invece, si verifica quando effettivamente si concretizza un qualsiasi beneficio a favore dell'azienda<sup>42</sup>. Se tale aspetto non è presente, per cui il reato è compiuto a favore esclusivamente dell'esecutore materiale o di terzi, all'impresa non è imputabile la responsabilità amministrativa prevista dal D.Lgs. n. 231/2001.

Ai fini dell'evoluzione dei sistemi di controllo, è significativa la previsione contenuta nell'art. 6 del Decreto secondo cui la responsabilità non è attribuibile all'azienda nel caso in cui questa sia dotata (già prima del verificarsi del reato) di un "modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi"<sup>43</sup> e l'abbia concretamente realizzato".

Inoltre, è richiesta l'introduzione di un organo interno dell'azienda, che si occupi di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento, avendo autonomi poteri di iniziativa e di controllo<sup>44</sup>: questo è l'Organismo di Vigilanza<sup>45</sup>.

Dall'analisi delle disposizioni contenute nel Decreto si evince chiaramente che l'OdV non può essere identificato con un organo sociale già previsto, quale per esempio il Collegio Sindacale o il Comitato di un Audit, in quanto il legislatore utilizza l'espressione "organismo dell'ente" a sottolineare un'entità distinta e separata. Per lo stesso motivo, la dottrina più accreditata ha escluso che le funzioni richieste dal Decreto potessero essere affidate ad un soggetto esterno come società di revisione o affidate a terzi in outsourcing<sup>46</sup> collocandolo come controllo di tipo interno<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> P. Orlandini, *Rendicontazione e Responsabilità Sociale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 69.

<sup>43</sup> D.Lgs. 8 giugno 2001 n. 231, art. 7.

<sup>44</sup> D.Lgs. 8 giugno 2001 n. 231, art. 6.

<sup>45</sup> L'art. 6, co. 1, lett. b) lo definisce come "un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo. Questa considerazione ha alimentato un dibattito dottrinale tra coloro che lo ritengono un vero e proprio organo societario e coloro, invece che, considerando un onere e non un obbligo e osservando che un organo societario non può essere opzionale, ritengono che sia impossibile qualificarlo come organo societario", si veda P. Montalenti, *Struttura e ruolo dell'organismo di vigilanza nel Quadro della riforma del diritto societario*, in *I controlli societari: molte regole e nessun sistema*, a cura di M. Bianchini e C. Di Noia, Milano, 2010, p. 93. Sulla natura dell'ODV si vedano anche A. Colombo, E. Garavaglia, *I modelli di organizzazione gestione e controllo di cui al D.lgs. n. 231/2001 nel contesto della Corporate Governance*, in *Il controllo nelle società e negli Enti*, Fasc. IV-V, 2006, p. 470; D. Galletti, *I modelli organizzativi nel D.lgs. 231/2001: le implicazioni per Corporate Governance*, in *Giur. comm.*, I, 2006, p. 133; A. Garganella Martelli, *L'organismo di Vigilanza tra disciplina della responsabilità amministrativa degli Enti e Diritto Societario*, in *Giur. comm.*, 4, I, 2009, p. 765; A. Alessandri, *La vocazione penalistica dell'ODV e il suo rapporto con il modello organizzativo*, in *I controlli societari: molte regole e nessun sistema*, a cura di M. Bianchini e C. Di Noia, Milano, 2010, p. 106.

<sup>46</sup> R. Rordorf, *I criteri di attribuzione della responsabilità. I modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire i reati*, in *Società*, 2001, p. 1303; M. Irrera, *Profili di Corporate Governance della società per azioni tra responsabilità, controlli e bilancio*, Milano, 2009, p. 90.

<sup>47</sup> L. Cardia, *Intervento*, in AA.VV., *Il Sistema dei controlli societari: una riforma incompiuta?*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, p. 123.

L'OdV deve pertanto presentare i requisiti di autonomia, indipendenza e professionalità per poter operare liberamente ed autodeterminarsi, anche nel definire i suoi componenti che devono essere forniti della necessaria professionalità al fine di esprimere giudizi obiettivi<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda le attività che competono all'organismo, esse sono numerose fra cui le principali:

1. il controllo e la verifica dell'effettività del modello di vigilanza adottato e della sua osservanza;
2. il controllo e la verifica dell'idoneità del modello adottato a prevenire il verificarsi dei reati-presupposto;
3. predisporre le proposte di intervento sul modello adottato al fine di aggiornare lo stesso;
4. l'adozione di iniziative finalizzate a diffondere, in ambito societario, la conoscenza del modello e la formazione del personale;
5. l'accertamento delle segnalazioni relative alla violazione del modello e l'eventuale segnalazione dell'organo dirigente;
6. la predisposizione di relazioni informative tanto di quelle programmate quanto di quelle che si dovessero rendere necessarie nello svolgimento dell'incarico<sup>49</sup>.

Per l'elaborazione di tale modello è necessario seguire quanto stabilito dal Decreto, ovvero (art. 6):

- a) analisi delle attività in cui possono essere commessi reati (mappatura dei rischi);
- b) stabilire precisi protocolli con lo scopo di pianificare le modalità con cui vengono prese e attuate le decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire.

## **5.5. Il Sistema di Controllo Interno ai sensi della Riforma del Diritto Societario del 2003**

---

Nel percorso evolutivo della normativa italiana dei controlli societari, un ruolo importante è stato ricoperto anche dalla riforma del diritto societario, di cui al D.Lgs. 17 gennaio 2003 in vigore dal 1° gennaio 2004. Detta riforma rappresenta un importante momento evolutivo della disciplina dei sistemi di controllo.

---

<sup>48</sup> L. Martino, A. De Vivo, *L'organismo di Vigilanza previsto dal D.lgs. 231/2001, profili generali e principali problematiche applicative*, in *Il Controllo nelle società e negli Enti*, Fasc. IV-V, 2005, p. 383.

<sup>49</sup> P. Valensise, *L'organismo di Vigilanza ex D.lgs. 231/01: considerazioni sui poteri, composizione e responsabilità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2, 2009, p. 360.

Fino al 2003, infatti, l'unico riferimento testuale all'attività di controllo era contenuto nell'art. 2403 c.c. ove si disponeva che il Collegio Sindacale doveva controllare l'amministrazione della società. Il Decreto della Riforma, intitolato "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative" in attuazione della legge delega del 3 ottobre 2001, n. 366 ha comportato un'estensione anche alle società non quotate dei "problemi di definizione ed implementazione del Sistema di Controllo Interno"<sup>50</sup>. Inoltre, la riforma ha assegnato al "Consiglio di amministrazione di tutte le imprese azionarie, ivi incluse quelle quotate, un ruolo di monitoring sull'attività gestoria curata dagli amministratori esecutivi"<sup>51</sup>, aumentando in tal modo il numero dei membri dell'organizzazione che possono essere considerati parte del Sistema di Controllo Interno. Va anche ricordato come il processo di riforma e armonizzazione del diritto societario sia stato avviato nel momento in cui le notizie degli scandali societari americani si diffondevano nel vecchio continente. Non solo, il periodo si è caratterizzato anche per una serie di scandali finanziari architettati da alcune società sulla falsa riga delle tecniche di malgoverno delle società americane. In l'Italia e in Europa hanno avuto ampia risonanza le vicende Vivendi, Adecco, Cirio e Parmalat.

In particolare, per quanto riguarda il dissesto della società italiana Parmalat, in letteratura sono ravvisabili molti studi<sup>52</sup> che attestano forti similitudini con il caso Enron. In particolare, la scarsa trasparenza delle informazioni è un tratto comune ai due accadimenti.

La riforma si è anche caratterizzata per l'introduzione di una maggior flessibilità per la scelta del modello di governo societario, determinando impatti rilevanti anche per le funzioni di controllo. In alternativa al modello tradizionale, la riforma ha previsto la possibilità di aderire anche al modello dualistico o al modello monistico.

In particolare, il co. 1 dell'art. 2380 c.c. prevede che in assenza di specifiche disposizioni statutarie, le amministrazioni ed i controlli interni nelle società azio-

---

<sup>50</sup> M. Baraldi, A. Paletta, M. Zanigni, *op. cit.*, 2004.

<sup>51</sup> G. Gasparri, *op. cit.*, 2013.

<sup>52</sup> Si vedano per esempio: M. Onado, *La riforma della legislazione italiana*, in *Enron e Parmalat – "Due sistemi Paese" a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005, p. 89 in cui si legge che le operazioni fraudolente messe in atto da Parmalat per migliorare i risultati economici del gruppo erano le più varie: contratti inesistenti di vendita di latte verso altre società del gruppo, contratti di cessione di marchi mai realizzati, contratti finanziari di swap su valute per accrescere artificiosamente gli interessi attivi, falsificazioni contabili di vario genere, creazione di falsi bancari. L'autore ha sottolineato come la differenza tra le vicende di Enron e Parmalat si risolvono nel diverso grado di sofisticazione delle scappatoie utilizzate molto raffinate nel primo caso e primitive nel secondo. G. Amato, *Conclusioni*, in *Enron e Parmalat – "Due sistemi Paese" a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005, p. 102 secondo cui "con tutte le loro differenze i due casi di Enron e Parmalat si somigliano per i vizi che hanno fatto emergere e per le diagnosi che hanno provocato". F. Fimmanò, *I gap di informazione e controllo nei crac Cirio e Parmalat e le prospettive di riforma*, in *Società*, n. 4, 2004, p. 405; G. Sapelli, *Giochi proibiti. Enron e Parmalat. Capitalismi a confronto*, Mondadori, Milano, 2004.

narie siano organizzati secondo lo schema tradizionale, il quale si fonda sulla contrapposizione fra l'organo amministrativo ed il Collegio Sindacale. Il co. 2 dello stesso articolo dispone che lo statuto possa alternativamente adottare un sistema di amministrazione e controllo basato sul dualismo tra Consiglio di Gestione ed il Consiglio di Sorveglianza (c.d. sistema dualistico da art. 2409 *octies* al 2409 *quinquiesdecies*) o basato su un Consiglio di Amministrazione, sottoposto al controllo di un comitato costituito al suo interno (c.d. sistema monistico art. 2409 *sexiesdecies* a 2409 *noviesdecies*).

Per ciò che riguarda l'organo di controllo, i tre diversi modelli di governance evidenziano le seguenti caratteristiche:

A) nel modello tradizionale, l'art. 2403 affida al Collegio Sindacale il compito di "vigilare 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 sul suo concreto funzionamento". Con la riforma del diritto societario viene suggellata una netta distinzione fra:

1. il controllo contabile, che viene attribuito ad un revisore contabile o ad una società di revisione iscritta nell'apposito registro ai sensi art. 2409 *bis*, tranne nel caso in cui la società non faccia ricorso al mercato dei capitali di rischio e non debba predisporre il bilancio consolidato, per cui lo statuto può affidare tale controllo al Collegio Sindacale;

2. controllo di legalità, che compete al Collegio Sindacale che deve essere svolto secondo le disposizioni dell'art. 2403 c.c., nonché in particolare per le società quotate ai sensi dell'art. 149 del TUF. Il Collegio Sindacale dovrà anche nell'ambito dell'attività di controllo procedere alla verifica della corrispondenza tra il bilancio di esercizio (o consolidato) e le risultanze delle scritture contabili, degli accertamenti eseguiti e della conformità alle norme che lo disciplinano. Dovrà inoltre esprimere, con apposita relazione, un giudizio sul bilancio di esercizio e sul bilancio consolidato.

In tal modo la riforma ha provveduto a delineare un'articolazione dei controlli analoga a quella che il TUF aveva disegnato per le società quotate, distinguendo tra controllo contabile e controllo sull'amministrazione.

I cambiamenti apportati dalla riforma hanno influito sul ruolo del Collegio Sindacale e sulle funzioni svolte, non soltanto con riferimento alle società quotate ma anche alle non quotate.

Nelle società non quotate le funzioni svolte dal Collegio Sindacale sono le medesime svolte nelle società quotate. Solo per le non quotate e per le società non tenute alla redazione del bilancio consolidato è possibile che lo stesso Collegio Sindacale eserciti anche il controllo contabile ai sensi dell'art. 2409 *bis* c.c. La ragione di tale disposizione è da ricercarsi nella volontà di permettere alle società per azioni di minori dimensioni di ottenere una razionalizzazione a livello organizzativo e un conseguente decremento dei costi.

Per quanto concerne i principali doveri attribuiti al Collegio Sindacale dall'art.

2403 e dall'art. 149 del TUF si rinviene il compito di vigilanza sul sistema di controllo interno.

**Tabella 5.3.** – Doveri del Collegio Sindacale secondo Codice Civile e secondo TUF

<sup>53</sup> <b>Art. 2403 c.c. "Doveri del Collegio Sindacale"</b>	<b>Art. 149 TUF – Doveri del Collegio Sindacale</b>
<p><i>Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione [2623, n. 3] ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile [2423, 2432] adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento.</i></p> <p><i>Esercita inoltre il controllo contabile nel caso previsto dall'articolo 2409 bis, terzo comma.</i></p>	<p>1. Il collegio sindacale vigila:</p> <p>a) sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo;</p> <p>b) sul rispetto dei principi di corretta amministrazione;</p> <p>c) 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;</p> <p>(c-bis) sulle modalità di concreta attuazione delle regole di governo societario previste da codici di comportamento redatti da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria, cui la società, mediante informativa al pubblico, dichiara di attenersi;</p> <p>d) sull'adeguatezza delle disposizioni impartite dalla società alle società controllate ai sensi dell'articolo 114, comma 2.</p> <p>2. I membri del collegio sindacale assistono alle assemblee ed alle riunioni del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo. I sindaci, che non assistono senza giustificato motivo alle assemblee o, durante un esercizio sociale, a due adunanze del consiglio d'amministrazione o del comitato esecutivo, decadono dall'ufficio.</p> <p>3. Il collegio sindacale comunica senza indugio alla CONSOB le irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza e trasmette i relativi verbali delle riunioni e degli accertamenti svolti e ogni altra utile documentazione.</p> <p>4. Il comma 3 non si applica alle società con azioni quotate solo in mercati regolamentati di altri paesi dell'Unione Europea.</p> <p>4-bis. Al consiglio di sorveglianza si applicano i commi 1, 3 e 4. Almeno un componente del consiglio di sorveglianza partecipa alle riunioni del consiglio di gestione.</p> <p>4-ter. Al comitato per il controllo sulla gestione si applicano i commi 1, ((limitatamente alle lettere c-bis e d), 3 e 4.</p>

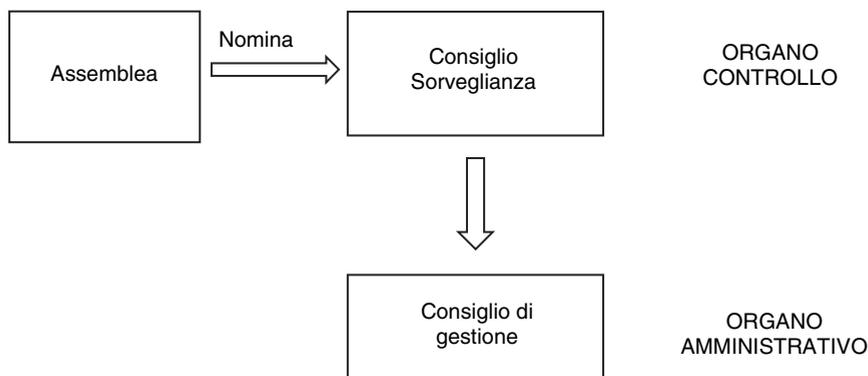
Fonte: propria.

<sup>53</sup> Secondo la tesi maggiormente sostenuta, l'introduzione di questi due sistemi avrebbe consentito alle aziende italiane, in particolare alle società quotate e a quelle più sviluppate, «di rispondere efficacemente alle nuove e diversificate esigenze di un mercato dei capitali ormai globalizzato», in V. Calandra Buonauro, *I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2003, 5, p. 535 ss.

Oltre al Codice civile e al TUF, altri documenti significativi che contengono riferimenti sull'attività del Collegio Sindacale sono le Guide operative e le Norme di Comportamento del Collegio Sindacale pubblicate a partire dal 1990 dall'allora Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e via via aggiornate negli anni da parte dell'attuale Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

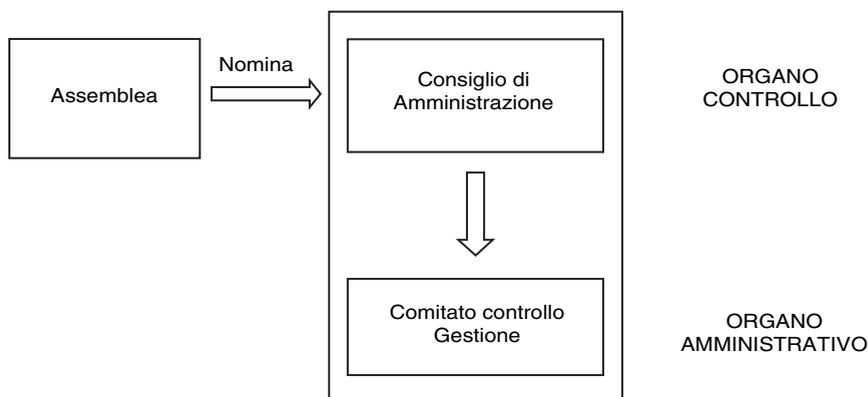
B) Il modello dualistico, di derivazione tedesca e diffuso a livello europeo, si caratterizza per la presenza di un doppio consiglio: il Consiglio di Gestione ed il Consiglio di Sorveglianza. L'assemblea degli azionisti provvede alla nomina del Consiglio di Sorveglianza che svolge funzioni simili a quelle svolte dal Collegio Sindacale. Al Consiglio di Sorveglianza spetta la nomina di un Consiglio di Gestione deputato all'amministrazione societaria, che svolge funzioni simili al Consiglio di Amministrazione.

**Figura 5.4.** – Struttura modello dualistico



*Fonte:* propria.

C) Nel modello monistico, di origine statunitense, l'assemblea degli azionisti nomina il Consiglio di Amministrazione a cui compete l'attività gestoria. Quest'ultima, a sua volta, costituisce al suo interno un Comitato per il Controllo sulla Gestione a cui competono le attività di controllo sui principi di corretta amministrazione, similmente ai doveri che competono al Collegio Sindacale.

**Figura 5.5. – Struttura modello monistico**

Fonte: propria.

Per entrambi i due nuovi modelli di Corporate Governance, il controllo contabile compete al revisore esterno.

Come già sottolineato, il D.Lgs. n. 58/1998 ha istituzionalizzato, soprattutto nelle strutture societarie di grandi dimensioni, la funzione dell'Internal Audit. Ciò ha comportato la diffusione a livello societario della costituzione di un organo diretto a sovrintendere il Sistema di Controllo Interno: il Comitato per il Controllo Interno. Trattasi di un'articolazione organizzata del Consiglio di Amministrazione, nominato dal Consiglio stesso e composto da un certo numero di amministratori non esecutivi che non rivestano funzioni direttive. È regolato dal Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana spa.

La riforma del diritto societario nulla ha disposto riguardo alla istituzione e regolamentazione del comitato per il controllo interno, lasciata di fatto alla discrezionalità della società. L'unico riferimento al comitato per il controllo interno previsto dalla riforma è contenuto nell'art. 2409 *octiesdecies*, co. 5, c.c. che recita: *“tra le competenze del comitato del controllo per la gestione è inclusa la vigilanza sull'adeguatezza di tale sistema”*.

In tal senso, secondo la normativa, il Sistema di Controllo Interno assume rilievo esclusivamente nel modello monistico. Nella disciplina relativa al sistema tradizionale di amministrazione e controllo come anche quella relativa al sistema dualistico non è possibile trovare una disposizione di analogo tenore. Si è trattato fin da subito di una disparità di regolazione priva di giustificazione.

Per questo è stata proposta una interpretazione correttiva<sup>54</sup> del Sistema di Con-

<sup>54</sup> Per le società quotate sui mercati regolamentati l'obbligatorietà del Sistema di Controllo Interno è espressamente sancita dagli artt. 149, co. 1, lett. C e co. 4 bis TUF.

trollo Interno, non legata al sistema di amministrazione prescelto, bensì ad una valutazione sull'adeguatezza della struttura organizzativa che tenga conto delle dimensioni dell'impresa<sup>55</sup>. Ciò in adesione con la rilevante novità introdotta dalla riforma, ossia la “*previsione dell'obbligo di adeguati assetti organizzativi*”.

Di fatto per la prima volta il legislatore interviene nelle modalità di organizzazione interna delle imprese. Relativamente agli assetti, le norme non hanno fornito specifiche indicazioni, rinviando a quelle di carattere tecnico elaborate dalle scienze economiche-aziendali. A tal fine per assetto organizzativo<sup>56</sup> il riferimento è all'organigramma aziendale e quindi all'applicazione dei due principi fondamentali che definiscono la necessità di una individuazione dettagliata delle funzioni dei soggetti a cui sono riferite, nonché dei poteri e delle responsabilità di ciascun soggetto all'interno della gerarchia aziendale:

1. coordinamento;
2. gerarchia.

Per assetto amministrativo si deve intendere la formalizzazione dei processi, ossia delle procedure atte a garantire che le attività aziendali, in tutte le rispettive fasi in cui possono essere scomposte, si svolgono in maniera corretta e ordinata<sup>57</sup>.

Infine, per assetto contabile si deve intendere il sistema delle rilevazioni contabili. Tali assunti ai sensi dell'art. 2381 c.c. devono essere adeguati, ossia commisurati alla natura e alle dimensioni dell'impresa.

La riforma del 2003 enfatizza la funzione del controllo anche come momento di verifica dell'adeguatezza con il coinvolgimento di più soggetti e precisamente:

1. il Consiglio di Amministrazione (art. 2381 c.c.);
2. il Collegio Sindacale (art. 2409 c.c.);
3. il Revisore o la società di revisione.

Allineandosi alle best practices internazionali, la riforma del 2003 ha innovato e ampliato il sistema dei controlli societari fino a ricomprendere anche gli aspetti gestionali di cui vi sono evidenze già negli USA negli anni '50. Secondo tale nuovo approccio alcune forme di controllo altro non sono che particolari aspetti dell'attività gestoria<sup>58</sup>, in quanto il management, per raggiungere gli obiettivi prefissati, deve costantemente monitorare a tutti i livelli organizzativi il verificarsi di rischi

---

<sup>55</sup> M. Rigotti, *Commento sub art. 2403*, in AA.VV., *Commentario alla riforma delle società*, artt. 2397-2409 septies, a cura di F. Ghezzi, Egea, Milano, 2005, p. 185.

<sup>56</sup> V. Buonocore, *Le nuove frontiere del diritto commerciale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 204 ss.

<sup>57</sup> M. Irrera, *Profili di Corporate Governance delle società per azioni tra responsabilità, controlli e bilancio*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 17 ss.

<sup>58</sup> M. Bianchini, C. Di Noia, *Il reticolo dei controlli societari: lo stato dell'arte*, in *I Controlli societari. Molte regole nessun sistema*, Egea, Milano, 2010, p. 3.

attraverso adeguate attività di controllo. Il riassetto normativo-civilistico ha pertanto consentito di codificare il “controllo” con riferimento ad una funzione che investe la conduzione della società nel *suo complesso e che si manifesta secondo tre profili essenziali*:

- controllo gestionale;
- controllo amministrativo;
- controllo contabile.

## **5.6. La Legge n. 262/2005: disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari**

---

La L. 28 dicembre 2005 n. 262, Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari (c.d. Legge sul risparmio) ha introdotto diverse novità a livello di corporate governance e di sistema di controllo interno. La nuova normativa è stata interpretata come «la risposta italiana al Sarbanes Oxley Act» sia per le ragioni che hanno portato alla sua promulgazione sia per i suoi contenuti<sup>59</sup>. Di fatto la legge 262/05 aveva lo scopo di ottenere un «rafforzamento dell’attendibilità dell’informazione al pubblico di natura finanziaria»; i risparmiatori, così come gli investitori istituzionali, erano infatti sfiduciati dopo i numerosi crolli finanziari che avevano interessato alcune società quotate italiane (tra cui Parmalat e Cirio) e che avevano messo in evidenza le carenze dei sistemi di controllo interno delle emittenti. Per questo il riferimento è alle disposizioni contenute nella section 302 della SoX dedicata alla “Corporate Responsibility for Financial Reports”, che aveva introdotto obblighi ben definiti a carico del Chief Executive Officer (CEO) e del Chief Financial Officer (CFO) riguardo l’attestazione della veridicità dei dati contenuti nei bilanci e nelle relazioni finanziarie. Per cui, in seguito ai numerosi e rilevanti scandali finanziari avvenuti dopo il 2000, si è ritenuto necessario rafforzare il sistema di prevenzione degli abusi<sup>60</sup> attraverso l’introduzione di una nuova figura all’interno delle società quotate, responsabile personalmente dell’autenticità della documentazione contabile e dei dati. Tale nuova figura è denominato “Dirigente Preposto alla Redazione dei Documenti Contabili”. Solitamente denominato anche dirigente contabile, coincide nella realtà operativa con la figura del direttore amministrativo o finanziario della società oppure con il CFO nelle aziende di maggiori dimensioni.

L’art. 14 della Legge sul risparmio ha infatti determinato l’introduzione nel TUF di una nuova sezione dedicata alla redazione dell’informativa societaria,

---

<sup>59</sup> C. Dittmeier, *op. cit.*, 2015, p. 49.

<sup>60</sup> G. Gasparri, *op. cit.*

comprendente un articolo, il 154 *bis*, intitolato al “Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari”. Secondo le disposizioni contenute in questo articolo, ogni società quotata avente come stato d’origine l’Italia è obbligata a nominare un soggetto specifico incaricato di assicurare l’attendibilità dei dati contabili societari, affinché il mercato così come gli amministratori siano in grado di effettuare scelte basate su dati corretti e veritieri.

La nuova normativa è stata certamente prevista con il fine di allinearsi sempre più agli orientamenti internazionali-anglosassoni dove era prevalso l’approccio di individuare alcuni soggetti aziendali responsabili dell’affidabilità dei documenti. Per far sì che ciò avvenga è necessario che vengano previste e rispettate adeguate procedure per la redazione del bilancio e delle altre informazioni di tipo finanziario. In tal modo anche la revisione contabile verrà effettuata con maggior rigore.

A seguito delle modifiche intervenute per effetto dell’art. 3, D.Lgs. 29 dicembre 2006 n. 303 e dell’art. 1, D.Lgs. 6 novembre 2007 n. 195, al dirigente preposto sono attribuite numerose responsabilità, tra cui quella di certificare, mediante una dichiarazione scritta, la corrispondenza dei dati indicati nei documenti e nelle relazioni societarie rivolte al mercato con le risultanze documentali, i libri e le scritture contabili nonché di predisporre adeguate procedure amministrative e contabili per la predisposizione del bilancio d’esercizio ed eventualmente di quello consolidato (art. 154 *bis*, co. 2-3, TUF).

Unitamente al Consiglio di Amministrazione, si occupa di stilare una relazione in cui attesti:

- l’adeguatezza e l’effettiva applicazione delle procedure implementate;
- la conformità dei documenti ai principi contabili internazionali;
- la corrispondenza dei documenti alle risultanze dei libri e delle scritture contabili;
- l’idoneità dei documenti a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società e delle imprese incluse nell’area di consolidamento;
- la presenza, nell’ambito della relazione sulla gestione, di un’analisi attendibile dell’andamento e del risultato della gestione, nonché della situazione dell’emittente e dell’insieme delle imprese incluse nel consolidamento, unitamente alla descrizione dei principali rischi e incertezze cui sono esposti.

Proprio per il suo ruolo di garante dell’informativa finanziaria, il dirigente preposto è parte integrante del sistema di controllo interno rispetto alle sue responsabilità inerenti i controlli finalizzati all’attendibilità del financial reporting.

La nuova normativa è intervenuta anche prevedendo altre novità che impattano sugli organi di amministrazione e controllo. Lo Statuto delle società può infatti autonomamente stabilire le caratteristiche che devono possedere i soggetti dedicati alla gestione e al controllo per garantire i requisiti di onorabilità e indipendenza. Inoltre, per i soggetti adibiti al controllo sono previsti nuovi compiti fra cui il do-

vere di cooperare con gli altri organi sociali ed effettuare specifici controlli al fine di verificare la concreta adozione all'interno della società dei Codici di comportamento.

Con riguardo al Collegio Sindacale, la legge sul risparmio conferma il suo ruolo di «organo di alta vigilanza sull'adeguatezza dell'organizzazione imprenditoriale della società nel suo complesso» anche introducendo la previsione di un nuovo dovere a carico dei sindaci. Essi sono tenuti a vigilare sulla concreta applicazione delle regole di governance raccomandate nei codici di comportamento adottati dalle emittenti (art. 149, co. 1, lett. c *bis*, TUF), per cui «il rispetto del codice di autodisciplina diviene a pieno titolo oggetto della vigilanza del collegio sindacale».

### **5.7. Le novità introdotte in materia di controlli dal D.Lgs. n. 39/2010 e successivi aggiornamenti apportati dal D.Lgs. n. 135/2016**

---

Il D.Lgs. 27 gennaio 2010 n. 39, (anche conosciuto come Testo Unico della Revisione) recepisce nel nostro ordinamento la Direttiva 2006/43/CE (VIII Direttiva), in materia di revisione legale dei conti annuali e consolidati. Lo stesso, al fine di recepire il Regolamento (UE) n. 537/2014 e le disposizioni contenute nella Direttiva 2014/56/UE è stato aggiornato per il tramite del D.Lgs. 17 luglio 2016 n. 135. I nuovi decreti introducono alcune novità rilevanti in materia di controllo.

Innanzitutto viene stabilita una distinzione tra revisione legale dei conti negli Enti di Interesse Pubblico (EIP) e negli Enti a Regime Intermedio (ERI) da quella svolta nelle altre società di capitali. A fronte di questa demarcazione, le società quotate, così come gli EIP e gli ERI, sono vincolati ad assegnare ad un revisore esterno l'incarico di svolgere la revisione legale, mentre le restanti società per azioni, allorché non siano tenute alla redazione del bilancio consolidato, possono affidare tale funzione al collegio sindacale, come disposto dall'art. 2409 *bis* c.c.

Fra le novità più significative certamente le disposizioni previste dall'art. 19 che, in linea con le Disposizioni della Banca d'Italia sulla governance delle società bancarie emanate nel 2008<sup>61</sup>, assegnano al Collegio Sindacale (e ai corrispondenti organi di controllo nei sistemi alternativi) il compito di occuparsi, in qualità

---

<sup>61</sup> Le Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche del 4 marzo 2008 attribuivano all'organo di controllo interno alcuni compiti rilevanti tra cui: a) vigilare sulla funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni; b) accertare l'efficacia di tutte le strutture e funzioni coinvolte nel sistema dei controlli e l'adeguato coordinamento delle medesime, promuovendo gli interventi correttivi delle carenze e delle irregolarità rilevate; c) di avvalersi delle strutture e delle funzioni di controllo interne all'azienda per lo svolgimento delle verifiche e degli accertamenti necessari, ricevendo da queste adeguati flussi informativi periodici o relativi a specifiche situazioni o andamenti aziendali.

di “comitato per il controllo interno e la revisione contabile” (CCIRC)<sup>62</sup>, di alcune questioni fondamentali della governance degli enti di interesse pubblico.

Nella versione originaria dell’art. 19 risalente al 2010, le funzioni attribuite al CCIRC erano più limitate e riguardavano l’attività di vigilanza su quattro aree: processo di informativa finanziaria; efficacia dei sistemi di controllo interno, di revisione interna e gestione del rischio; revisione legale; indipendenza del revisore. Nella versione attualmente in vigore, modificata dal D.Lgs. n. 135/2016, il Collegio come “comitato” risulta responsabile di ulteriori doveri e precisamente:

1. Relativamente all’informativa finanziaria il CCIRC, deve monitorarne il processo e presentare le raccomandazioni o le proposte volte a garantirne l’integrità.

2. Relativamente al sistema di controllo interno, valutarne l’efficacia e la qualità senza inficiare la stessa attività di verifica attribuita dal Codice di Autodisciplina al Collegio Sindacale<sup>63</sup>.

3. Relativamente alla revisione legale, il CCIRC deve comunicare all’organo di amministrazione dell’ente sottoposto a revisione l’esito della revisione legale e trasmettergli la relazione aggiuntiva, corredata da eventuali osservazioni; oltre a ciò deve monitorare la revisione legale del bilancio d’esercizio e del bilancio consolidato, tenendo conto dei risultati e delle conclusioni maturate da Consob a seguito dello svolgimento di controlli di qualità e deve verificare e monitorare l’indipendenza dei revisori legali o delle società di revisione, in particolare per quanto attiene l’adeguatezza della prestazione di servizi diversi dalla revisione all’ente sottoposto a revisione. È infine responsabile della procedura volta alla selezione dei revisori legali o delle società di revisione legale.

Tali modifiche sono state dettate dall’intento sia di rafforzare il ruolo del Collegio, quale «supervisore e coordinatore del complessivo e “policentrico” sistema dei controlli societari»<sup>64</sup> sia per assicurare una maggiore razionalizzazione dei controllori della società, assegnando ad un organo già presente all’interno della società delle funzioni che altrimenti dovrebbero essere affidate ad un nuovo attore.

---

<sup>62</sup> Secondo il disposto dell’art. 19, co. 2, D.Lgs. n. 39/2010, il CCIRC si identifica con il comitato per il controllo sulla gestione nelle emittenti che adottano il sistema monistico mentre si riconosce nel consiglio di sorveglianza delle società con sistema dualistico, qualora questo non sia competente, secondo lo statuto, di deliberare sulle operazioni strategiche e sui piani industriali e finanziari; in questo caso deve essere nominato un comitato al suo interno.

<sup>63</sup> Assonime, Circolare n. 28 del 22 dicembre 2016. Il nuovo quadro comunitario e nazionale in tema di revisione legale, 2016, 51 ss.

<sup>64</sup> N. Abriani, *op. cit.*, 2013, p. 107.

## 5.8. Le novità introdotte in materia di controlli dal Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs n. 14/2019)

Il D.Lgs. 12 gennaio 2019 n. 14 – Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza-, emanato in esercizio della delega prevista dalla Legge 19 ottobre 2017, n. 155 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 38 del 14 febbraio 2019 – Suppl. Ordinario n. 6, contiene numerose disposizioni che impatteranno in maniera significativa sulla governance delle imprese. Le radici del provvedimento affondano nell'ordinamento normativo comunitario. Con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo – Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza-, COM(2012) 742, 12 dicembre 2012, le istituzioni comunitarie vengono sensibilizzate sulla necessità di creare nei Paesi Membri sistemi efficienti di ristrutturazione e riorganizzazione delle imprese che permetta loro di sopravvivere alle crisi finanziarie, di operare in modo più efficace e viene sottolineato come il trattamento efficace dei casi di insolvenza sia un tema cruciale per l'economia europea e la crescita sostenibile<sup>65</sup>.

Per quanto attiene alla nostra ricerca gli aspetti riformatori introdotti dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza che più impattano sulla governance e sui relativi organi di controllo sono riconducibili a tre aspetti significativi<sup>66</sup>:

1. modifica agli adeguati assetti organizzati;
2. ampliamento organi di controllo anche alle società di minori dimensioni;
3. gli strumenti di allerta (indicatori).

Per quanto concerne gli assetti organizzativi con il Codice il Legislatore introduce una serie di obblighi diretti a impattare e modificare la governance delle imprese, al fine di allineare la gestione e gli assetti organizzativi alle indicazioni consolidate della dottrina economica aziendale, i principali dei quali sono riassu-

---

<sup>65</sup> Altri impulsi alla riforma delle procedure concorsuali e della disciplina sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento previste dal nostro ordinamento sono provenuti dalla Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza (2014/135/UE) e dal Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativo alle procedure di insolvenza transfrontaliere, provvedimenti entrambi che svolgono la funzione di filo conduttore del quadro normativo previsto dalla legge delega n. 155/2017.

<sup>66</sup> Per ulteriori approfondimenti si vedano: S. Adamo, *Il nuovo Codice della Crisi è già in crisi?*, in *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, n. 12, 2019, pp. 261-281; P. Montalenti, *Diritto dell'impresa in crisi, diritto societario concorsuale, diritto societario della crisi: appunti*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n.1, 2018, pp. 62-82; P. Bastia, *Crisi Aziendale e piani di risanamento*, Giappichelli, Torino, 2019; M. Bruno, *Il coinvolgimento degli organi di controllo nella crisi d'impresa alla luce del D.Lgs 12 gennaio 2019 n. 14*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n. 2/2019, pp. 277-293.

mibili in determinati obblighi organizzativi e alcuni strumenti di allerta e in altre misure premiali dirette a incoraggiare comportamenti virtuosi dell'imprenditore. Di fatti l'art. 3 del Codice dispone che l'imprenditore individuale debba adottare misure idonee a rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte. Parimenti, l'imprenditore collettivo deve adottare un assetto organizzativo adeguato ai sensi dell'art. 2086 c.c., ai fini della tempestiva rilevazione dello stato di crisi e dell'assunzione di idonee iniziative. A tal fine il Codice (art. 375) riscrive la rubrica dell'art. 2086 c.c., aggiungendo un secondo comma dal seguente tenore:

*«L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale».*

Questo precetto indirizzato all'impresa in generale, di importanza fondamentale perché richiederà all'imprenditoria un vero e proprio cambiamento culturale e organizzativo, viene poi declinato e reso applicabile alle varie tipologie societarie.

Relativamente all'ampliamento degli organi di controllo il riferimento è al novellato art. 2477 c.c. che viene integrato e riscritto dall'art. 379 del Codice allo scopo di ampliare notevolmente la platea delle S.r.l. che saranno obbligate a dotarsi di un organo di controllo o del revisore. Obiettivo ottenuto attraverso una riduzione dell'entità dei parametri dimensionali il cui superamento per due esercizi consecutivi impone per l'appunto alla società di provvedere alla nomina di un sindaco unico (o, se lo statuto lo prevede, di un collegio sindacale) o di un revisore legale (o revisore persona fisica, o società di revisione). L'art. 2477 c.c. è stato oggetto di emendamenti prima della sua entrata in vigore per il tramite della L. n. 55/2019 (G.U. 17 giugno 2019 n. 140) di conversione del D.L. n. 32/2019 (c.d. sblocca cantieri) al fine di allargare un po' le maglie ed esonerare dagli obblighi di costituzione dell'organo di controllo o del revisore legale un ampio numero di piccole S.r.l.

**Tabella 5.4.** – Evoluzione normativa ex 2477

Art. 2477 cod. civ. – evoluzione del testo normativo			
Comma	Testo vigente fino al 15.3.2019	Testo vigente tra il 16.3.2019 e il 17.6.2019	Testo vigente dal 18.6.2019
2	La nomina dell'organo di <u>controllo</u> o del <u>revisore</u> è obbligatoria se la società: a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato; b) controlla una società obbligatoria alla <u>revisione</u>	La nomina dell'organo di controllo o del revisore è obbligatoria se la società: a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato; b) controlla una società obbligatoria alla revisione legale dei conti;	La nomina dell'organo di controllo o del revisore è obbligatoria se la società: a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato; b) controlla una società obbligatoria alla revisione legale dei conti;

	legale dei conti; c) per due <u>esercizi consecutivi</u> ha superato due dei limiti indicati dal primo comma dell'articolo 2435-bis. [Nota: tali limiti sono: 1) <i>totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4.400.000 €;</i> 2) <i>ricavi delle vendite e delle prestazioni: 8.800.000 €;</i> 3) <i>3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità.</i> ]	c) ha superato per due esercizi consecutivi almeno uno dei seguenti limiti: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 2 milioni €; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 2 milioni €; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 10 unità.	c) ha superato per due esercizi consecutivi almeno uno dei seguenti limiti: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4 milioni €; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 4 milioni €; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 20 unità.
3	L'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore di cui alla lettera c) del secondo comma cessa se, per due esercizi consecutivi, i predetti limiti non vengono superati.	L'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore di cui alla lettera c) del terzo comma cessa quando, per tre esercizi consecutivi, non è superato alcuno dei predetti limiti.	L'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore di cui alla lettera c) del secondo comma cessa quando, per tre esercizi consecutivi, non è superato alcuno dei predetti limiti.

Fonte: propria.

Per quanto attiene agli strumenti di allerta essi costituiscono alcuni obblighi – imposti a carico degli organi di controllo societari, dei soggetti incaricati della revisione legale e di alcuni creditori pubblici qualificati – di dare tempestiva segnalazione di determinate circostanze il cui sopraggiungere può costituire il sintomo prodromico di una imminente concretizzazione della crisi d'impresa. L'art. 12 del Codice precisa che tali obblighi sono finalizzati, unitamente agli obblighi organizzativi posti a carico dell'imprenditore, alla tempestiva rilevazione degli indizi della crisi dell'impresa ed alla sollecita adozione delle misure più idonee alla sua composizione. Gli indicatori della crisi individuati all'art. 13 del Codice sono:

a) gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore, tenuto conto della data di costituzione e di inizio dell'attività, rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e delle prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso o, quando la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, per i sei mesi successivi. A questi fini, sono indici significativi quelli che misurano la sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa che l'impresa è in grado di generare e l'adeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli di terzi;

b) i ritardi nei pagamenti reiterati e significativi;

c) l'esistenza di debiti per retribuzioni scaduti da 60 o più giorni per un ammontare superiore alla metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni;

d) l'esistenza di debiti verso fornitori scaduti da 120 o più giorni per un ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti;

e) il superamento, nell'ultimo bilancio approvato, o comunque per oltre 3 mesi, degli indici descritti alla lett. a).

Dagli obblighi di istituzione di un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa e di monitoraggio degli indici adeguati a rilevare squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario che, come statuito, il Codice pone a carico dell'imprenditore, scaturiscono nuove funzioni e nuove responsabilità per l'organo di controllo, che vanno ad affiancarsi a quelle da tempo già esistenti.

Pertanto l'organo di controllo deve verificare:

- che l'organo amministrativo istituisca un assetto organizzativo, amministrativo e contabile;

- che tale assetto sia adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa e permetta la rilevazione tempestiva dei segnali della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale;

- che l'organo amministrativo valuti costantemente l'adeguatezza dell'assetto amministrativo;

- in presenza di fondati indizi di crisi, che l'organo amministrativo si attivi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale.

Inoltre, l'organo di controllo:

- deve verificare se sussiste l'equilibrio economico finanziario e quale è il prevedibile andamento della gestione;

- deve segnalare immediatamente all'organo amministrativo l'esistenza di fondati indizi della crisi;

- in caso di ricezione di comunicazioni delle banche che avvisano la società di variazioni, revisioni o revoche degli affidamenti, o dell'OCRI per il mancato pagamento di debiti di importo rilevante assunti nei confronti di determinati creditori pubblici qualificati, si confronta con l'organo gestorio per prendere contezza e valutare l'adeguatezza delle iniziative che il management intende porre in essere per risolvere la crisi e/o per proporre opportuni provvedimenti;

- a seguito della ricezione della segnalazione o dell'istanza della società debitrice, su convocazione dell'OCRI, partecipa all'audizione in via riservata e confidenziale della società medesima presso il collegio di esperti nominato dall'OCRI (art. 18, co. 1, del Codice);

- attesta l'esistenza di crediti di imposta o di altri crediti verso pubbliche amministrazioni per i quali sono decorsi novanta giorni dalla messa in mora, per un ammontare complessivo che, portato in compensazione con i debiti, determina il mancato superamento delle soglie che, quando superate, farebbero considerare il debito di importo rilevante (art. 18, co. 3, del Codice);

– per effetto dell'applicabilità dell'art. 2409 – Denuncia al Tribunale-, introdotta dal nuovo co. 6 dell'art. 2477 c.c., se vi è fondato sospetto che gli amministratori abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possono arrecare danno alla società, l'organo di controllo può denunciare i fatti al tribunale, affinché questi disponga in merito, ordinando l'ispezione dell'amministrazione della società, salvo che i soci sostituiscano gli amministratori e i sindaci con soggetti di adeguata professionalità che si attivino senza indugio per accertare se le violazioni sussistono e, in caso positivo, per eliminarle;

– può proporre domanda di apertura della liquidazione giudiziale, così come possono farlo l'organo amministrativo, uno o più creditori e il pubblico ministero (art. 37, co. 2 del Codice).

Per la definizione di un adeguato assetto organizzativo il legislatore non ha previsto uno standard di riferimento né una prassi da seguire delegando all'organo gestionale in sede collegiale la valutazione della sua adeguatezza. Pertanto è necessario che la definizione di adeguati assetti organizzativi siano finalizzati in primis sotto il profilo strutturale ed operativo a consentire il monitoraggio continuo dell'equilibrio finanziario. Ciò anche in riferimento alle norme che impongono agli organi di controllo societari, al revisore contabile, nonché alle società di revisione, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni, di verificare che l'organo amministrativo valuti costantemente, tra l'altro, l'equilibrio economico e finanziario (art. 14).

Diventa sempre più rilevante per le società il supporto di un adeguato sistema di controllo interno improntato secondo le disposizioni previste dal CoSO Report in particolare dal Framework ERM, ovviamente opportunamente adattato alle dimensioni e natura delle diverse società.

In tal modo si potrebbe perfezionare la necessità dell'esistenza di due diverse tipologie di controlli societari ossia:

1. i controlli per la gestione costituiti dall'adozione da parte degli amministratori di strumenti di prevenzione della crisi e salvaguardia della continuità aziendale di cui la definizione degli adeguati assetti organizzativi sono componente rilevante;

2. i controlli sulla gestione aventi carattere di verifica, correzione, censura che competono agli organi non gestori (sindaci, revisori) e a risorse specifiche fra cui agli internal auditors.



# Il CoSO ERM 2017 – Integrating with Strategy and Performance

## 6.1. Introduzione

---

Nel 2017 il Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ha pubblicato un aggiornamento dell'ERM framework emanato nel 2004. Con un nuovo titolo, Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance. Il documento risponde all'evoluzione dell'ERM e alla necessità delle organizzazioni di migliorare il proprio approccio alla gestione del rischio per rispondere adeguatamente alle richieste sempre più impegnative degli stakeholders.

Spesso negli anni intercorsi tra le due versioni, le aziende non hanno compreso pienamente gli aspetti fondamentali del framework ERM per cui non hanno implementato il sistema a livello strategico, ma solo in singoli processi e non hanno adeguatamente coinvolto i soggetti apicali delle imprese, rimasti ai margini delle decisioni sui rischi. A tutto ciò si aggiungono i fattori esogeni alle imprese, prima su tutti la recessione innescata dalla crisi finanziaria del 2008. Tutti questi aspetti hanno contribuito a richiedere un aggiornamento del framework relativamente al processo di gestione del rischio<sup>1</sup>.

Lo stesso nuovo framework chiarisce che l'ERM «non è una funzione o un dipartimento. È la cultura, le capacità e le politiche che l'organizzazione integra nel processo di definizione e realizzazione della strategia, con lo scopo di gestire il rischio creando, preservando e ricavando valore<sup>2</sup>». Non si limita quindi ad un processo di semplice elencazione dei rischi che l'azienda incontra nello svolgimento della sua attività.

Viene quindi sottolineata la rilevanza dell'integrazione: un processo di gestione del rischio integrato con i processi di business aiuta le organizzazioni a preve-

---

<sup>1</sup> Protiviti, Nuovo COSO ERM Framework: le principali novità, disponibile sul sito <https://www.anra.it/portal/contenuti/risk-management/1122/nuovo-coso-erm-framework-le-principali-novita>.

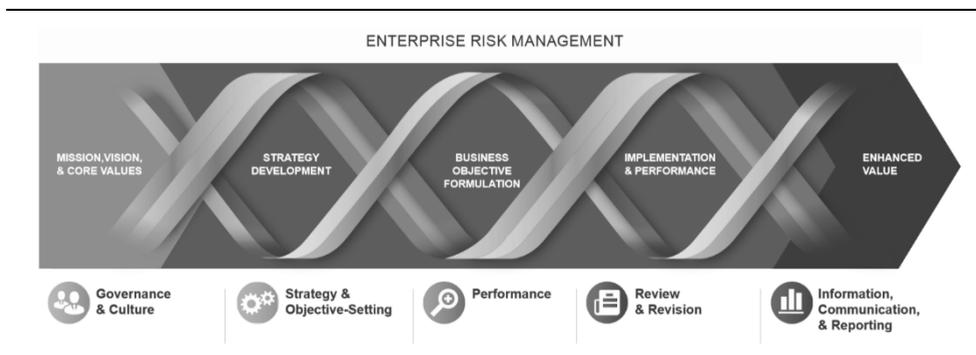
<sup>2</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*. Executive Summary, 2017, cit., p. 3.

dere i rischi o affrontarli in maniera più consona, identificare opportunità nuove o perseguire in modo migliore quelle esistenti, rispondere a scostamenti delle performance più velocemente e consistentemente, ottimizzare le risorse, migliorare la collaborazione e la condivisione delle informazioni, rafforzare la resilienza dell'impresa.

Il rapporto evidenzia l'importanza delle strategie e delle performance, nonché la rilevanza degli effetti del rischio sulle scelte strategiche. Secondo il framework infatti le entità non dovrebbero considerare solamente gli effetti potenziali dei rischi sulle strategie già determinate, ma allo stesso modo anche la possibilità che la strategia non sia allineata alla mission e ai valori principali dell'organizzazione e alle implicazioni che la strategia scelta può avere. Questo perché una strategia non allineata o non adeguata potrebbe compromettere i valori fondanti dell'impresa, distruggendo valore, e contrastare con il livello di rischio da essa ritenuto accettabile.

Per poter comprendere le innovazioni apportate è fondamentale il riferimento alla struttura ideata dalla commissione, come da figura seguente.

**Figura 6.1. – ERM 2017**



*Fonte:* Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance. Executive Summary, 2017.

Le prime novità, facilmente individuabili sia dal nome che dalla figura, fanno riferimento al ritorno all'ERM, il cui framework è stato introdotto con il CoSO ERM 2004 con il fine, mediante un'architettura più articolata della struttura dei controlli di instradare ed uniformare il processo di individuazione e gestione del rischio. Approccio poi superato con l'aggiornamento del 2013. Il ritorno al passato è stato dettato dalla necessità di un processo efficiente di gestione del rischio che sottende una adeguata struttura dei controlli per mappare i rischi aziendali che era venuta meno con la precedente versione. Per questo motivo, con quest'ultima versione si ripescano la nomenclatura, che sottintende un'attenzione particolare per i rischi aziendali. La nuova versione si caratterizza rispetto alla precedente versione

per una maggior flessibilità della struttura dei controlli. Infatti, si può notare, anche solo graficamente, come la struttura del cubo sia stata sostituita con una linea direzionale orientata al futuro composta da flussi decisionali che intersecano le varie componenti al fine di perseguire il raggiungimento degli obiettivi che, comunque, sono rimasti gli stessi. L'esigenza di un sistema di controlli flessibili è giustificata dall'unicità dei rischi che le singole entità sono tenute a contrastare durante la vita dell'impresa. Infatti, il rischio non dovrà più essere rincorso, ma dovrà essere valutato fin dalla definizione della strategia così da poter essere più facilmente gestito e confrontabile a consuntivo con le performance.

Questo nuovo gioco di equilibri tra rigidità e flessibilità proposto dal nuovo CoSO ERM 2017 è una derivante dalla riscoperta necessità dell'importanza della gestione del rischio, ma anche rispecchia le nuove caratteristiche dei mercati internazionali. La globalizzazione e la specializzazione delle imprese contemporanee richiedono una prontezza di risposta derivante dalla necessità di interfacciarsi con molti paesi, e quindi numerose strutture economico-sociali diverse tra loro, sempre in evoluzione.

Il nuovo assetto del CoSO ERM 2017 delinea il ruolo sempre più centrale della governance che, anche per evitare duplicazione dei costi, attribuisce alla stessa governance la funzione di "oversight".

Un punto di non discontinuità con il passato è la conservazione dei principi introdotti dal CoSO 2013 che nel tempo sono stati ampliati da 13 a 20. L'Executive Summary del 2017 evidenzia i seguenti aspetti caratterizzanti l'aggiornamento dei principi<sup>3</sup>:

- fornisce una visione più approfondita del contributo dell'ERM nei processi di definizione ed attuazione della strategia;
- coadiuva l'allineamento tra performance e ERM al fine di migliorare la definizione degli obiettivi e la comprensione dell'impatto del rischio sulla performance;
- chiarisce le aspettative in termini di governance e supervisione: viene confermata la tendenza verso l'integrazione in ottica di Governance, Risk & Culture (GRC) con un controllo accentuato da parte della Governance;
- riconosce la globalizzazione e la necessità di applicare un approccio comune;
- presenta nuove modalità di individuazione del rischio e di raggiungimento degli obiettivi in un contesto di business sempre più complesso;
- incrementa l'attività di reporting con lo scopo di raggiungere le aspettative degli stakeholder, anche con riguardo alla trasparenza;

---

<sup>3</sup> CoSo ERM 2017, *Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance*, Executive Summary, 2017, p. 3.

- tiene conto dell’evoluzione tecnologica e della proliferazione dei dati a supporto del processo decisionale;
- ricomprende definizioni, componenti e principi fondamentali per tutti i livelli di gestione coinvolti nella progettazione, implementazione e conduzione di pratiche previste dall’ERM.

A differenza del CoSO ERM 2004, la cui filosofia è stata così sintetizzata dallo stesso framework di riferimento “*value is maximized when management sets strategy and objectives to strike an optimal balance between growth and return goals and related risks, and efficiently and effectively deploys resources in pursuit of the entity’s objectives*”, la versione del 2017 vuole migliorare il ruolo dell’ERM per incrementare la soddisfazione degli interessi degli stakeholders. Soprattutto, ha l’intenzione di adeguarlo al contesto contemporaneo e migliorarlo sotto l’aspetto della portata: considerando la strategia e le performance, sarà più accurato il risultato.

Tra i benefici apportati dall’ultima versione quelli:

1. di aumentare il range di opportunità: l’analisi dei rischi offre la possibilità di identificare nuove opportunità da sfruttare;
2. di identificare i rischi a livello di entità: utilizzare un approccio di analisi dei rischi a più livelli permette di identificare un rischio che si genererebbe in una divisione ma con impatto in un’altra;
3. di aumentare le performance, riducendo il grado di incertezza;
4. di ridurre la variabilità delle performance: un buon sistema di gestione del rischio riduce la volatilità delle performance, normalizzando i risultati. In tal modo le previsioni saranno più veritiere;
5. di prevedere un’allocazione delle risorse più efficiente: questa è una delle fasi proposte per considerare il processo di gestione del rischio efficace ed efficiente. L’allocazione efficiente permette di scegliere, in base all’analisi degli impatti dei rischi, la strategia efficiente da attuare;
6. di incrementare la resilienza aziendale, essendo in grado di anticipare i rischi e non solo di contrastarli.

Pertanto la nuova versione affronta l’evoluzione dell’ERM e la necessità per le organizzazioni di migliorare il loro approccio al rischio in modo da soddisfare le esigenze di un ambiente aziendale in continua evoluzione.

## **6.2. I Principi statuiti dal CoSO ERM 2017**

---

Il CoSO ERM 2017 definisce un set di 20 Principi di riferimento di cui la prima componente è ereditata dalla precedente edizione del 2013 ma in alcuni punti aggiornata e rivista. I principi sono riconducibili alle 5 componenti del CoSO 2017 secondo il seguente schema di riferimento:

Figura 6.2. – I venti principi del CoSO ERM 2017\*



Fonte: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance. Executive Summary, 2017.

La prima componente “**Governance and Culture**” è l’elemento che sostituisce l’*Ambiente di Controllo* presente nella prima edizione.

Questa innovazione (e non sostituzione) è stata effettuata per far emergere l’importanza dell’attività di diffusione della cultura aziendale operata dalla governance. Un solido ed efficace sistema di ERM ha come elementi portanti:

- la Risk Governance ossia l’approccio con cui l’impresa nel suo complesso affronta il rischio, in termini di ruoli e di responsabilità per la gestione stessa del rischio;
- la cultura del rischio intesa come valori etici, comportamenti e peculiarità del contesto di business.

I principi ad essa associati sono:

1. *Exercises Board Risk Oversight*: il board of directors è l’organismo deputato all’attività di oversight della strategia al fine di supportare il management nel raggiungimento degli obiettivi.

2. *Establishes Operating Structures*: stabilire i comportamenti desiderati all’interno dell’organizzazione riguardo alla gestione del rischio.

3. *Defines Desired Culture*: è necessario che i comportamenti desiderati vengano definiti al fine di instaurare una cultura aziendale.

4. *Demonstrates Commitment to Core Value*: dimostrare che i valori aziendali non siano un’utopia, ma perseguibili nel loro rispetto e raggiungimento.

5. *Attracts, Develops, and Retain Capable Individuals*: attrarre, sviluppare e mantenere le risorse competenti per costruire un capitale umano in linea con le finalità aziendali.

La seconda componente “**Strategia & Definizione degli Obiettivi**”, definisce la strategia e gli obiettivi da perseguire. In particolare le aziende in base alle proprie caratteristiche possono già definire il Risk Appetite e conseguentemente i

“paracaduti aziendali”: ovvero quelle scelte che permettono di evitare o contenere i rischi. L’obiettivo di qualsiasi sistema di governo dei rischi non è l’eliminazione completa del rischio che costituisce elemento intrinseco dell’attività di impresa. Lo scopo ultimo della gestione del rischio dovrebbe essere quello di valutare quali rischi assumere al fine di conseguire i risultati attesi e come reagire in caso si manifestino rischi inaspettati.

I principi di riferimento previsti sono:

6. *Analyzes Business Context*: l’organizzazione è tenuta a considerare il contesto aziendale ed il suo impatto sui vari profili di rischio.

7. *Defines Risk Appetite*: la definizione della propensione al rischio (risk appetite) deve considerare la creazione, conservazione e realizzazione di valore, quindi degli obiettivi.

8. *Evaluates Alternative Strategies*: dotarsi di diverse opzioni nell’aggiramento o superamento del rischio. Queste alternative vanno valutate in relazione all’impatto sul profilo di rischio.

9. *Formulates Business Objectives*: formulare obiettivi di business che devono essere coerenti con la strategia fissata.

La componente “**Performance**” può essere considerata l’essenza della precedente “Valutazione dei Rischi”. Ovvero, si identificano i rischi, li si valutano sulla base delle tecniche precedentemente citate, e se possibile si categorizzano per poter poi attuare delle scelte in merito al contrasto di tali rischi. Quindi i principi previsti sono:

10. *Identifies Risk*: l’organizzazione deve necessariamente identificare i rischi, ed il loro impatto sulle performance e sul raggiungimento degli obiettivi.

11. *Assesses Severity of Risk*: è opportuno valutare la rischiosità, la gravità del rischio (severity risk).

12. *Prioritizes Risks*: è consigliabile categorizzare i rischi sulla base della risk tolerance dell’organizzazione, per poter meglio definire le risposte al rischio.

13. *Implements Risk Responses*: successivamente è necessario individuare le risposte ai vari rischi più appropriate.

14. *Develops Portfolio View*: definita la matrice di risposta ai rischi (ovvero tutte le possibili combinazioni) è possibile, avendo una visione d’insieme, sviluppare un portfolio di risposte utile per il raggiungimento degli obiettivi.

La penultima componente prende il nome di “**Review & Revision**” corrisponde in parte alla componente “Informazione e Comunicazione” della precedente edizione secondo cui l’organizzazione deve avvalersi di informazioni rilevanti in seguito ad un processo continuo di raccolta e di condivisione che consentano di prendere decisioni consapevoli. I principi ad essa collegati sono:

15. *Assesses Substantial Change*: identificare e valutare i cambiamenti sostanziali che possono impattare sulla strategia e sugli obiettivi.

16. *Reviews Risk and Performance*: è necessario, nella revisione delle performance, considerare i rischi.

17. *Pursues Improvement in Enterprise Risk Management*: perseguire il miglioramento della gestione del rischio aziendale.

Infine l'ultima componente "**Informazione, Comunicazione & Reporting**", che è assimilabile alla componente "Monitoraggio", consiste nel processo di monitoraggio delle performance del modello di Risk Management e dell'efficacia continua delle singole componenti. Un monitoraggio efficace consente di comprendere il rapporto tra il rischio e la performance dell'organizzazione e di intervenire per apportare revisioni alle diverse componenti. I principi riconducibili a questa componente sono:

18. *Leverages Information System*: sfruttare le informazioni e i sistemi tecnologici per supportare la gestione dei rischi aziendali.

19. *Communicates Risk Information*: utilizzare i canali di comunicazione per supportare la gestione dei rischi aziendali.

20. *Reports on Risk, Culture and Performance*: riferire a più livelli e in tutta l'entità in merito a rischio, cultura e prestazioni.

### 6.3. L'evoluzione della gestione dei rischi: tendenze future dell'ERM e gestione dell'ESG Risks

---

Già nelle prime righe della premessa, contenuta nell'Executive Summary, è esplicitato che nel nuovo Report la gestione dei rischi diventa centrale. Da un lato partecipa alla definizione della strategia, dall'altro guida il processo di determinazione delle performance ottenute.

La necessità di un ERM è insita nella natura del rischio. Il rischio raramente contempla scelte binarie. Una risposta al rischio efficace ed efficiente deve contemplare numerose variabili, spesso specifiche per la singola realtà. Il risultato è un ventaglio di possibili azioni da intraprendere. Scegliere l'azione corretta può creare un vantaggio competitivo.

Considerando lo scenario economico contemporaneo, in veloce evoluzione, e le necessità delle imprese che si divincolano in questi scenari, si può ottenere un numero di combinazioni di azioni contrastanti del rischio pressoché vicino all'infinito. Infatti, il World Economic Forum ha definito il contesto attuale come "*maggiormente volatile, complesso e ambiguo*".

La soluzione proposta consiste in "*Organizations need to be more adaptive to change*"<sup>4</sup>. Per questo l'ERM versione 2017 evidenzia un grado di pervasività incrementato. Si inserisce per la gestione del rischio, ma funge anche da canale comunicativo tra gli operativi e i decisori, ossia supporta il management offrendogli

---

<sup>4</sup> Executive Summary.

più informazioni. Detto ciò si può facilmente intuire come, oltre ad avere una funzione interna all'entità, l'ERM è un elemento che aumenta il grado di fiducia degli stakeholders per la società.

In particolare il CoSO ERM 2017 individua quattro direttrici che avranno effetti sul risk management aziendale:

1. affrontare la proliferazione dei dati: l'ERM dovrà adattarsi all'aumento dei dati a disposizione e alla velocità di analisi degli stessi. Questi dati, che derivano da fonti interne ed esterne, saranno elaborati e processati secondo nuove modalità per cui anche gli strumenti di analisi e di visualizzazione degli stessi evolveranno di pari passo. Tutto ciò determinerà nuovi impatti sulle organizzazioni per cui nuovi rischi da considerare;

2. sfruttare l'intelligenza artificiale e l'automazione: le pratiche di ERM devono considerare queste tecnologie e quelle future per sfruttarne le loro potenzialità. Saranno necessarie numerose informazioni per gestire i rischi connessi a queste nuove tecniche;

3. monitorare i costi da sostenere per il risk management: i dirigenti di molte aziende sono consapevoli e preoccupati dei rilevanti costi che comporta la gestione dei rischi, dei processi di conformità e delle attività di controllo. L'evoluzione dell'ERM dovrà integrare rischio, conformità, controllo e governance per far conseguire il massimo beneficio all'organizzazione ai minori costi possibili;

4. costruire organizzazioni più forti: le organizzazioni devono migliorare l'integrazione della gestione del rischio aziendale con la strategia e le prestazioni, in modo da anticipare la gestione dei rischi.

L'ERM dovrà adattarsi al futuro per fornire i benefici indicati nel framework. Con i giusti accorgimenti tali benefici supereranno gli investimenti e daranno consapevolezza alle organizzazioni della loro capacità di gestire il futuro.

Negli anni le entità, comprese le imprese, i governi e le istituzioni no profit, dovranno affrontare un panorama in evoluzione dei rischi relativi all'ambiente, alla società e alla governance, detti appunto "Environmental, Social & Governance (ESG)" che possono influire sulla redditività, sul successo e sulla sopravvivenza stessa. I fattori Environmental, Social e Governance (ESG), sono diventati sempre più rilevanti, in quanto disastri ambientali, questioni sociali o problematiche aziendali hanno causato ingenti perdite a molti imprenditori. Oggi la capacità di analizzare i fattori ESG rappresenta, sicuramente un "plus" in grado di modificare la sostenibilità a lungo termine, e quindi ottenere un vantaggio competitivo<sup>5</sup>. Tale vantaggio si può ottenere se il fattore ESG è adeguato alla tipologia di business aziendale.

---

<sup>5</sup>G. Busco, G. Fiori, Mark L. Frigo, CMA, CPA, A. Riccaboni, *Sustainable Development Goals: Integrating Sustainable Initiatives with Long-Term Value Creation*, in *Strategic Finance*, No. 9, 2017, pp. 28-37.

Uno studio<sup>6</sup> ha declinato la componente performance del CoSO ERM 2017 in tre parti con specifico riferimento agli ESG (Fig. 6.3):

- Identifies Risk.
- Assesses & Prioritizes Risks.
- Implements risk responses.

**Figura 6.3.** – Performance for Environmental, Social and Governance (ESG) – Related Risk



Fonte: CoSO, Applying enterprise risk management to environmental, social and governance-related risks, ottobre 2018.

La prima parte è rappresentata dall'identificazione del rischio (Identifies Risk), e di come esso influisca sulla performance della strategia e sugli obiettivi aziendali. Per quanto riguarda i rischi riferiti agli ESG va sottolineato che non tutti impattano sull'impresa. Saranno i manager a capire quali saranno i rischi che impatteranno sulla realtà aziendale anche se trattasi di rischi difficilmente identificabili in quanto trattasi: o di rischi nuovi ed emergenti; o di rischi a lungo termine cioè rischi che vanno oltre l'orizzonte temporale prevista dalla strategia aziendale; o di rischi difficilmente quantificabili e difficilmente gestibili dall'impresa. A questa sottocategoria è attribuito il principio numero 10.

La seconda parte (Assesses & Prioritizes Risks) consiste nella valutazione e assegnazione delle priorità ai rischi. Ogni rischio o evento deve essere valutato dal management in base al contesto aziendale, alle strategie adottate, ai benefici

<sup>6</sup> CoSo, *Applying Enterprise Risk Management to Environmental, Social and Governance-related risk*, ottobre 2018, p. 39 ss.

attesi e alla propensione al rischio dell'azienda, poiché un efficace gestione del rischio richiede una costante valutazione del bilanciamento rischi-benefici. Per tale motivo, il management valuta la gravità dei rischi, per definire le priorità e massimizzare i benefici strategici, finanziari ed operativi dell'impresa. A tale sottocategoria si attribuiscono i principi 11 e 12.

La terza ed ultima parte di questa componente (Implements Risk Responses), si concentra sull'implementazione delle risposte ai rischi. Dunque, il management determina quali sono i rischi prioritari e sceglie la risposta appropriata ad ogni rischio. Come precedentemente sottolineato, molti rischi legati all'ESG sono difficili da prevedere nonostante il loro un impatto significativo sull'impresa. Per questo motivo, ridurre o eliminare l'impatto o la probabilità che si verifichi è davvero difficile. Per gestire meglio tale situazione, l'impresa deve effettuare una chiara assegnazione dei rischi ai relativi risk owner. Ogni risk owner è responsabile, quindi, della gestione delle risorse per la progettazione e implementazione della risposta al rischio. Inoltre, un'analisi costi-benefici da parte del management dell'impresa aiuta a selezionare la soluzione migliore ed ottenere un vantaggio nell'implementazione. A questa sottocategoria si riferiscono i principi 13 e 14.

Data la crescente attenzione per gli ESG, il CoSO ERM 2017 e il WBCSD<sup>7</sup> hanno collaborato per sviluppare una guida, "Guidance for Applying Enterprise Risk Management", pubblicata il 23 ottobre 2018, finalizzata ad aiutare le entità a comprendere, gestire e divulgare questi rischi efficacemente. Tale guida si allinea con l'Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance per cui costituisce un prezioso contributo per l'applicazione del Framework ERM CoSO 2017 ai rischi ESG. Non esiste una definizione universale di rischio relativo all'ESG, che può essere indicato come rischio di sostenibilità, non finanziario o extra finanziario, che comprende le tre componenti<sup>8</sup>:

**Environment:** ossia il contributo di un'entità ai cambiamenti climatici attraverso le emissioni di gas serra, insieme alla gestione dei rifiuti e all'efficienza energetica.

**Social:** si riferisce ai diritti umani, agli standard di lavoro nella catena di approvvigionamento, all'esposizione al lavoro minorile illegale e alle questioni più di routine come l'osservanza delle normative sulla salute e sicurezza sul lavoro.

**Governance:** consiste nell'insieme di regole o principi che definiscono diritti, responsabilità e aspettative tra le diverse parti interessate nella governance delle società. Quando è ben definita può essere utilizzata per bilanciare o allineare gli interessi tra le parti interessate e può fungere da strumento per supportare la strategia a lungo di un'azienda.

---

<sup>7</sup> World Business Council for Sustainable Development è un'organizzazione globale guidata da CEO di oltre 200 aziende leader che lavorano insieme per accelerare la transizione verso un mondo sostenibile. Fonte: Enterprise Risk Management, *Applying Enterprise Risk Management to environmental, social and governance-related risk*, Executive Summary, October 2018.

<sup>8</sup> <https://www.coso.org/news/pages/new-guidance-addresses-resiliency-against-esg-risks.aspx>.

Per meglio comprendere le considerazioni sull’evoluzione dei rischi è sufficiente approfondire l’ultima edizione del The Global Risks Report 2019. Questo Report viene pubblicato ogni anno dal World Economic Forum ed aggiornato ogni anno dal 2006, effettuando un’analisi comparativa tra le diverse edizioni si evidenzia la variazione dei rischi nell’ultimo decennio (Tab. n. 6.1).

Le macrocategorie dei rischi considerate sono riconducibili alle seguenti aree:

- Economic.
- Environmental.
- Geopolitical.
- Societal.
- Technological.

Analizzando l’evoluzione delle 5 categorie di rischi considerando la *probabilità* che si verifichi l’evento e l’*impatto* che ne deriverebbe si possono trarre delle considerazioni significative in merito ai cambiamenti in atto: quattro dei “Top Risk” sono riconducibili a fenomeni ambientali, sociali.

**Tabella 6.1.** – Evoluzione dei rischi dal 2009 al 2019 – World Economic Forum

	2009	2014	2019
<b>Top 5 Global Risks in Terms of Likelihood</b>	Asset price collapse	Income disparity	Extreme weather events
	Slowing Chinese economy (<6%)	Extreme weather events	Failure of climate-change mitigation and adaption
	Chronic disease	Unemployment and underemployment	Natural disaster
	Global governance gaps	Climate change	Data fraud or theft
	Retrenchment from globalization	Cyber-attacks	Cyber-attacks
<b>Top 5 Global Risks in Terms of Impact</b>	Asset price collapse	Fiscal crises	Weapons of mass destruction
	Retrenchment from globalization (developed)	Climate change	Failure of climate-change mitigation and adaptation
	Oil and gas price spike	Water crises	Extreme weather events
	Chronic disease	Unemployment and underemployment	Water crises
	Fiscal crises	Critical information infrastructure breakdown	Natural disaster

Economic
  Environmental
  Geopolitical
  Societal
  Technological

Fonte: Adattato da: World Economic Forum, The Global Risks Report 2019 – 14<sup>th</sup> edition.

La Tabella 6.1 illustra le tipologie di rischi con i quali tutte le imprese devono confrontarsi e come essi siano cambiati negli ultimi 10 anni. Ad ogni rischio è assegnato una diversa gradazione di grigio e si evince, anche visivamente, come i rischi globali siano cambiati nel tempo, passando da una prevalenza di rischi economici nel 2009 ad una sempre più rilevante frequenza di rischi ambientali e sociali dal 2014 ad oggi.

Nel 2009, con l'avvento della crisi economica, tutte le imprese si focalizzavano, comprensibilmente, sui profitti e sul raggiungimento dell'equilibrio economico. Pertanto, si giustifica la prevalenza, in quegli anni, dei rischi economici connessi a:

- aumento dei prezzi di petrolio e gas;
- crollo dei prezzi degli asset aziendali;
- crisi fiscali;
- rallentamento dell'economia cinese.

Dunque, nel 2009 non erano neanche presi in considerazione i rischi ambientali, dopo dieci anni, secondo il World Economic Forum la situazione cambia radicalmente, tutte le imprese devono fronteggiare i rischi ambientali quali:

- disastri naturali;
- condizioni meteorologiche avverse;
- cambiamenti climatici.

Inoltre, dal 2019 ai rischi ambientali si aggiungono anche i rischi tecnologici (frode di dati e attacchi informatici) e i rischi di natura geopolitica come le armi di distruzione di massa e rischi di tipo sociale quale la scarsità idrica.

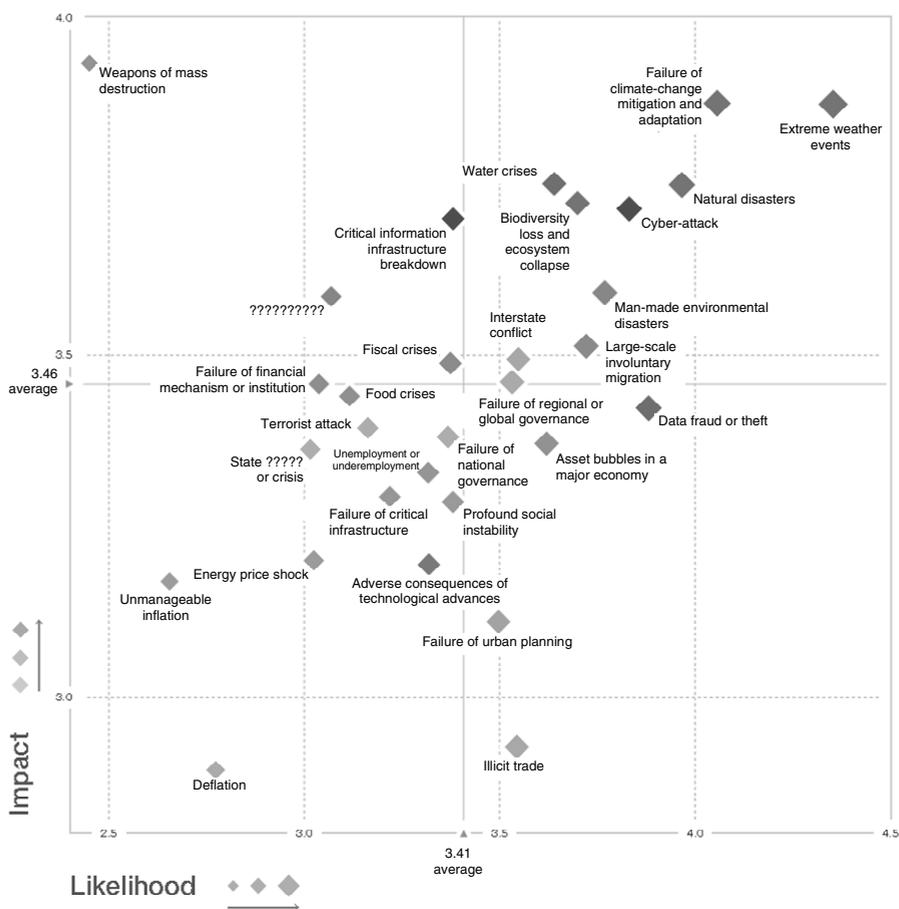
Tali rischi non solo sono diventati più frequenti, ma espongono le aziende a gravi conseguenze, sia in termini operativi che reputazionali sino a condizionarne anche i risultati finanziari.

Anche il grafico cartesiano (Fig. 6.4) permette di visualizzare graficamente la disposizione dei rischi. I dati riportati sono la risultante della survey<sup>9</sup> condotta nel 2018 con cui veniva richiesto di esprimere un parere (tra 1 e 5) sulle singole questioni. La media dei risultati ottenuti ha permesso di disporre graficamente i rischi e di estrapolare quelli maggiormente incisivi che, come prevedibile, sono riconducibili a quelli ambientali.

---

<sup>9</sup> World Economic Forum, Global Risk Perception Survey, 2018-2019.

Figura 6.4. – Dati di sintesi della Global Risk Perception Survey 2018-2019, WEF



Fonte: The Global Risks Report 2019, 14th Edition, World Economic Forum.

I cambiamenti climatici hanno un forte impatto sull'economia e sulle scelte strategiche delle varie industrie. L'economia circolare, l'abbattimento di consumi, emissioni e volumi di rifiuti non riciclabili, sono le sfide principali che le grandi aziende mondiali si trovano ad affrontare oggi. Stiamo assistendo a un fenomeno di aumento della sensibilità di tutti i soggetti operanti nel mercato; il bilancio ambientale diventa un elemento distintivo di un'impresa, quasi più importante dell'informativa finanziaria. Lo strumento più utilizzato dalle imprese per mitigare questo rischio sono le assicurazioni che seppur coprono i danni relativi agli eventi atmosferici nel breve periodo, non hanno effetto nel lungo in termini di frequenza

di accadimento e impatto. Le assicurazioni quindi tendono ad aumentare i premi e ad essere sempre più stringenti in materia. Tale politica di prevenzione è però valida nel breve periodo e non tiene conto degli effetti catastrofici nel lungo periodo. Proprio per questo motivo assumono rilevanza le le “politiche green.”

La seconda categoria di rischi emergenti riguarda le minacce informatico-tecnologiche. Virus, furto di dati e hackeraggio gravano su sistemi di controllo interno molto spesso inadeguati per affrontare questo tipo di avversità. Nell’ultimo decennio con l’avvento della digitalizzazione e dell’utilizzo della connettività si è assistito ad un aumento esponenziale, sia in termini di impatto che di probabilità, di attacchi informatici o di perdite di dati a danno delle aziende. Ciò ha portato sempre più a prendere in considerazione l’opportunità di dotarsi di ottimi esperti in cyber security per far fronte a tali rischi.

Molto importante da citare è il recente regolamento europeo n. 679/2016 GDPR<sup>10</sup>, che stabilisce:

- regole relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché norme relative alla libera circolazione di tali dati;
- norme per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare del diritto alla protezione dei dati personali.

L’introduzione di tale normativa ha portato numerose imprese a dotarsi di una struttura appositamente dedicata alla GDPR. Prende così importanza la figura del Data Protector Officer responsabile della mitigazione dei rischi riguardanti il furto di dati sensibili di una società.

Negli ultimi anni anche gli investitori hanno manifestato maggiori attenzioni per le questioni ambientali, sociali e soprattutto verso le organizzazioni per comprendere come le stesse rispondono ai rischi relativi all’ESG. “*La capacità di un’azienda di gestire questioni ambientali, sociali e di governance dimostra la leadership e il buon governo che è essenziale per la crescita sostenibile*”<sup>11</sup>. Il reporting di sostenibilità relativo all’ESG nell’Enterprise Risk Management, Applying Enterprise Risk Management to Environmental, Social and Governance-related Risk, Executive Summary, October 2018, p. 4, è diventato per molte aziende una norma di riferimento, anche per questo le società hanno iniziato a divulgare informazioni ESG ai propri stakeholders. In Europa la Direttiva Europea 2017 sulle Non-Financial Informations<sup>12</sup> richiede alle società che operano negli Stati membri di predisporre una Dichiarazione che contenga informazioni relative

---

<sup>10</sup> Regolamento UE 2016/679, Articolo 1.

<sup>11</sup> Larry Fink, CEO BlackRock, in <https://www.blackrock.com/hk/en/insight/larry-fink-ceo-letter>.

<sup>12</sup> Il D.Lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva Europea 2014/95/UE che impone alle imprese e gruppi di grandi dimensioni di rendere pubbliche le informazioni di carattere non finanziario ma di rilevanza sociale e ambientale.

alla protezione ambientale, alla responsabilità sociale e al trattamento dei dipendenti, al rispetto dei diritti umani, all'anticorruzione e alla diversità nei Board. Gli Organismi di regolamentazione e le Borse Valori stanno rispondendo alle crescenti richieste degli investitori per un'informativa ESG uniforme collegata alle prestazioni finanziarie.

#### **6.4. Il Ruolo del Board of Directors secondo il CoSO ERM 2017**

---

Con il nuovo Report, il ruolo del Board diventa sempre più centrale e rilevante<sup>13</sup>. L'attività di oversight, ovvero di supervisione generale, conferisce una responsabilità globale e quindi i poteri effettivi di incidere sull'operato dell'Internal Audit.

Data l'importanza che riveste il Board, non solo nella gestione del rischio, il CoSO tiene a precisare le attività imprescindibili che sono attribuite al Board e precisamente:

- la definizione di Strategie e valutazione del Risk Appetite;
- la valutazione della coerenza della strategia e degli obiettivi con la mission, vision e con i valori fondamentali dell'entità;
- le decisioni in merito ad operazioni straordinarie significative, quali acquisizioni, fusioni, finanziamenti, aumenti di capitale, distribuzione di dividendi, ecc.;
- la valutazione di risposte alle fluttuazioni delle performance o del rischio determinato;
- azioni da intraprendere in caso di comportamenti devianti dalle strategie fondamentali;
- approvazioni dei meccanismi per incentivi e remunerazione del personale;
- relazioni con gli stakeholders.

Il Board ha anche il compito di determinare la strategia da intraprendere per la cui individuazione non va considerato esclusivamente il rischio, ma, secondo il CoSO ERM 2017, altre due variabili da tenere in considerazione. La prima è la possibilità che la strategia non sia allineata alla *vision, mission e alla cultura aziendale*<sup>14</sup>. La coerenza tra strategia e valori aziendali è una condizione necessaria per l'efficacia ed efficienza di un ERM. La seconda fa riferimento alle *implicazioni della strategia scelta*. Come già affermato, le vie percorribili nella gestione del rischio sono pressoché infinite nel ventaglio di opzioni di azioni da intraprendere.

---

<sup>13</sup> M. Molteni, M. Minciullo, M. Pedrini, *C.d.a. e politiche di sostenibilità. Come sostenibilità e CSR entrano nell'agenda dei board delle imprese quotate italiane*, Università cattolica di Milano, 2014.

<sup>14</sup> A. Pavan, P. Modica, *Valori etici, valori economici e controlli interni nelle aziende*, in E. Lagi, G. Zanda (a cura di), *Scritti in onore di Pellegrino Capaldo*, Egea, Milano, 2014, pp. 559-571.

A proposito del ruolo centrale del board, è necessario una ulteriore riflessione che recepisca le novità rilevanti che stanno caratterizzando l'attuale contesto normativo economico italiano e precisamente:

1. il nuovo Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (di cui al precedente paragrafo 5.8);
2. l'evoluzione dell'ambiente alla luce della Social Accountability.

## **6.5. L'evoluzione dell'ambiente di controllo nella prospettiva della sostenibilità**

---

L'ambiente di controllo è il luogo in cui si attuano i controlli posti in essere dall'entità.

Questa componente può essere anche identificata come una delle direttrici che spiegano ed evidenziano l'evoluzione dei Sistemi di Controllo Interno, o meglio è una componente che è stata fortemente modificata in ogni aggiornamento del CoSO Report.

Nei SCI pre-introduzione del CoSO, l'ambiente di controllo era inteso come componente passiva, nella quale venivano attuati i controlli da parte del Board. Era considerato il luogo in cui il management realizzava i controlli preventivati.

Con il CoSO Report questa filosofia è stata ribaltata a favore di una più ampia concezione. Dal 1992 l'ambiente di controllo è sinonimo di struttura organizzativa e di principi quali: competenza, segregation of duty, indipendenza, valori etici e cultura aziendale.

Il Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting del 1987, quale risultato dei lavori della commissione istituita per studiare i comportamenti fraudolenti e documento ispiratore della formazione del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, definisce l'ambiente di controllo come:

*“The corporate control environment is the atmosphere in which the internal accounting controls are applied and the financial statements are prepared. A company's control environment includes management philosophy and operating style, organizational structure, methods of communicating and enforcing the assignment of authority and responsibility, and personnel management methods. The control environment has a pervasive impact on the entire process by which a company's financial reports are prepared”.*

Si può notare dalla lettura della definizione come la concezione sia ancora legata al vertice decisionale, e quindi i riferimenti sono allo stile direttivo e alla filosofia del management, alla struttura organizzativa e ai metodi comunicativi.

La novità sta nel termine “pervasivo”. Ovvero, si riconosce la natura “diffusi-

va” dell’ambiente di controllo nella governance, nei diversi profili della realtà societaria, con specifico riferimento ai processi per la produzione della reportistica finanziaria.

La concezione cubica ha cercato di uniformare le diverse componenti del sistema di controllo interno, o meglio di fornire ad esse lo stesso peso, in maniera tale da non far risultare ruoli passivi ma enfatizzare il coinvolgimento dell’intero capitale umano nella gestione, al fine di responsabilizzare le risorse e quindi efficientare il rendimento.

Nel 2004 si assiste alla prima introduzione dell’Enterprise Risk Management. Di riflesso, tutte le componenti, divenute otto, subiscono l’influenza del concetto di ERM. Per ciò che riguarda l’ambiente di controllo, esso viene definito “Internal Environment” e non più “Control Environment”.

La definizione data da tale Report è:

*“The internal environment encompasses the tone of an organization and sets the basis for how risk is viewed and addressed by an entity’s people, including risk management philosophy and risk appetite, integrity and ethical values, and the environment in which they operate”.*

Il CoSO Report 2013 viceversa ha fatto una marcia indietro prevedendo una concezione cubica simile a quella proposta nel 1992 con cinque componenti, di cui la prima il Control Environment.

Oltre ad un approccio più snello, il Report 2013 ha introdotto i principi a supporto di ogni componente con il fine di definire gli ambiti su cui porre l’attenzione per meglio comprendere ed attuare l’aggiornamento. Per ciò che riguarda la componente ambiente di controllo, cinque sono i principi di riferimento:

1. Demonstrates commitment to integrity and ethical values.
2. Exercises oversight responsibility.
3. Establishes structure, authority and responsibility.
4. Demonstrates commitment to competence.
5. Enforces accountability.

Come si può notare, non vi è un esplicito ed esclusivo riferimento al Board o al management. Infatti, come si deduce dalla definizione data dal CoSO Report 2013, il SCIGR è rivolto all’intera realtà societaria. Così da attuare in pieno ciò che la pervasività implica. Infatti, oltre al richiamo dei principi etici, di integrità e della competenza, viene segnalata l’importanza delle linee di riporto. Il meccanismo delle deleghe permette, infatti, in aggiunta ad una gerarchia della struttura organizzativa, di distribuire un adeguato livello di potere ai soggetti che ricoprono i diversi ruoli. Questo paradigma diventa fondamentale per la definizione di un efficiente ed efficace Sistema di Controllo Interno.

L’espansione dell’ambiente di controllo trova il suo culmine con l’ultimo ag-

giornamento del CoSO ERM 2017 – Integrating with Strategy and Performance con cui si configura il ritorno all'ERM 2004 secondo un approccio più particolareggiato. La componente ambiente di controllo prende ora il nome di Governance & Culture. I principi a essa dedicati sono:

1. Exercises Board Risk Oversight.
2. Establishes Operating Structures.
3. Defines Desired Culture.
4. Demonstrates Commitment to Core Value.
5. Attracts, Develops and Retains Capable Individuals.

Questi postulati, in aggiunta alla definizione data, sintetizzano perfettamente l'aspetto della pervasività. Ora la parola chiave è diventata "cultura aziendale", solo una sua instaurazione permette di fornire un adeguato grado di fiducia circa l'efficienza del substrato oggetto dei controlli. Si può aggiungere che questa concezione è forzata, data la finalità del Report: efficace ed efficiente gestione del rischio. Il rischio, ora, va definito ed individuato in fase di fissazione degli obiettivi per poter meglio analizzare le performance. Qualsiasi comportamento che si discosta dalla strategia aziendale può essere considerato un'azione generatrice di rischi.

La direttrice evolutiva dell'ambiente di controllo può essere paragonata, o addirittura considerata intersecante, a quella relativa al reporting e all'aspetto sociale che sta divenendo sempre più centrale nelle logiche aziendaliste.

In tal senso la governance sta assumendo un valore differente<sup>15</sup> ovvero più rassicurante nei confronti degli stakeholder, inglobando non più solo indicatori economici-finanziari ma anche aspetti ambientali e sociali. A questo proposito, la governance, supervisor e dominus della componente "Ambiente di Controllo", si sta assestando su questo nuovo paradigma divenendo sempre più "sociale".

L'attività della compliance consta nel saper recepire ed attuare normative, regolamenti e statuti. Questi corpi di norme vengono istituiti per fissare delle regole al fine di, anche, salvaguardare gli interessi della comunità, evitare lesioni di diritti, sopperire ad asimmetrie informative (basti pensare all'agency problem), ecc.

Le operations, ovvero la gestione aziendale, è improntata all'efficienza ed efficacia per incrementare la redditività della società, ma indirettamente salvaguardare gli interessi e gli investimenti degli stakeholders.

Quindi i SCI hanno come ulteriori finalità: la tutela del mercato, degli interessi dei terzi e della fiducia riposta nell'entità. Per far ciò è opportuno introdurre il termine sostenibilità, da correlare all'entità che svolge la propria attività con il fine di soddisfare il più ampio ventaglio di interessi.

---

<sup>15</sup> G. Azzone, G. Noci, R. Manzini, R. Welford, C.W. Young, *Defining Environmental Performance Indicators: An Integrated Framework*, in *Business Strategy and the Environment*, 1996.

L'espressione che meglio recepisce e sintetizza questo approccio è CSR: Corporate Social Responsibility<sup>16</sup>.

Una sua definizione internazionalmente riconosciuta è difficile da citare. I primi studi ravvisabili in dottrina risalgono agli anni '50<sup>17</sup> e a seguire si sono evoluti di pari passo con il mutare dei contesti sociali di riferimento (da espansivi a stagnanti) fino ad arrivare al 2001 quando la Commissione delle Comunità Europee, mossa dalla necessità di promuovere un quadro europeo condiviso riguardante la responsabilità sociale delle imprese, fissò delle linee standard di riferimento.

La definizione più istituzionale è quindi forse quella contenuta nel Libro Verde della Comunità Europea del 2001 secondo cui:

*“Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo ‘di più’ nel capitale umano, nell’ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate.”*<sup>18</sup>.

A questo proposito la Commissione tiene anche a precisare che la governance deve porre attenzione a due “dimensioni”:

#### 1. Dimensione Interna:

- Gestione delle Risorse Umane: riguardante l'istruzione e la formazione delle risorse umane al fine di attrarre e conservare i lavoratori qualificati.

- Salute e Sicurezza nel Lavoro: problematica centrale soprattutto nell'esternalizzazione del lavoro. A tal fine il criterio suggerito da utilizzare è la garanzia fornita dall'appaltante circa la salute e sicurezza dei lavoratori.

- Adattamento alle Trasformazioni: una ristrutturazione socialmente responsabile equivale ad equilibrare e prendere in considerazione gli interessi e le preoccupazioni di tutte le parti interessate ai cambiamenti e alle decisioni.

- Gestione degli Effetti sull'Ambiente e Risorse Umane: la riduzione dei consumi di risorse, emissioni e rifiuti è una scelta win-win sia per l'azienda, che riduce i costi, sia per l'ambiente, in quanto non si sfruttano le risorse scarse e/o non si producono eccedenze difficilmente smaltibili.

#### 2. Dimensione Esterna:

- Comunità Locali: è importante tenere in considerazione la comunità nella quale l'entità si inserisce. Infatti, essa incide e viene mutata dalla società.

- Partnership Commerciali, Fornitori e Consumatori: è opportuno segnalare le

---

<sup>16</sup>L. Moir, *What do We Mean By Corporate Social Responsibility?*, in *Corporate Governance, International Journal of Business in Society*, Vol. 1, Issue 2, 2001, pp. 16-22; J. Elkington, *Governance for Sustainability*, in *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 14, n. 6, 2006, pp. 522-529.

<sup>17</sup>M. Heald, *Management's Responsibility to Society: The Growth of an Idea*, in *Business History Review*, Vol. 31, Issue 4, 1957, pp. 375-384.

<sup>18</sup>Commissione Europea, *Libro Verde*, 2001, p. 7.

sinergie avviate con i partner, sempre nel rispetto delle normative relative alla concorrenza.

- Diritti dell'Uomo: le politiche aziendali possono intaccare i diritti garantiti all'uomo, inteso come lavoratore (interno) o cittadino (esterno). I codici di condotta mirano a definire i confini entro i quali gli effetti della gestione aziendale non ledono i diritti altrui.

- Preoccupazioni Ambientali a livello globale: le scelte interne alla società possono influenzare anche la tematica ambientale. Un comportamento socialmente accettato mira ad incontrare positivamente le richieste della collettività ma avviene anche un buon esempio per le altre entità.

Sono molti gli studi che evidenziano i benefici di un efficace CSR anche per il SCI<sup>19</sup>. A titolo esemplificativo riportiamo: risorse umane più competenti e allineate alla cultura aziendale, miglior processo di controllo interno, incremento della reputazione e dei rapporti con gli stakeholders e migliori risultati finanziari.

Questo cenno è utile per sottolineare l'importanza della cosiddetta "Governance sociale" e di come sia divenuto un cardine dei SCIGR. Gli esempi di avvicinamento a questo nuovo paradigma sono molteplici. La dirompenza dell'ultimo aggiornamento del CoSO Report, infatti, sta proprio in questo: solo gestendo il rischio secondo una visione più ampia e integrata è possibile fornire un adeguato livello di garanzia ai terzi, oltre che agli stakeholders interni all'entità.

Questo nuovo approccio verso l'ambiente di controllo trova adeguate argomentazioni con riferimento alla rendicontazione sociale per il tramite dell'Integrated Reporting, un documento<sup>20</sup> contenente informazioni di carattere non finanziario, che attesta l'adozione di un comportamento socialmente responsabile. Molti contraddistinguono questo documento anche con la denominazione di "Bilancio di Sostenibilità", dove: "*essere sostenibili significa anticipare e gestire opportunità e rischi di carattere economico, sociale e ambientale presenti e futuri ... Questo approccio si traduce in vantaggio competitivo e in capacità di creare valore nel lungo periodo*"<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> C. Adams, A. Zutshi, *Corporate Social Responsibility: Why Business Should Act Responsibly and Be Accountable*, in *Australian Accounting Review*, Vol. 14, n. 3, 2004; D. Loozbach, *Governance for Sustainability*, in *Sustainability Scienze, Practice and Policy*, 2007; M. Allegrini, G. D'Onza, *Corporate Governance, Risk Management e Responsabilità Sociale fra Presente e Futuro dell'Attività di Internal Auditing*, Franco Angeli, Milano, 2011; J. Martinez-Ferrero, I.M. Garcia-Sanchez, B. Cuadrado-Ballesteros, *Effect of Financial Reporting Quality on Sustainability Information Disclosure*, in *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2015.

<sup>20</sup> G. Rusconi, *Il Bilancio Sociale. Economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma, 2013.

<sup>21</sup> KPMG – Dow Jones Sustainability Index – The essence of Value, RobecoSAM, 2019

Data l'importanza che riveste, la sua predisposizione è regolata da specifici standards di riferimento. I primi sono stati prodotti nel 2001 dal gruppo di studio GBS, costituito a Milano nel 1998 e promosso dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e da Assirevi, e poi successivamente aggiornati nel 2013.

A seguire i principi più rilevanti, perché più adottati a livello internazionali, i GRI ossia Le Sustainability Reporting Guidelines emanate dalla Global Reporting Initiative (GRI) di cui lo scorso 30 settembre 2019 è stata presentata a Milano, la versione italiana che contempla:

**Tabella 6.2.** – Le Sustainability Reporting Guidelines emanate dalla Global Reporting Initiative (GRI)\*

<b>GRI 101</b> Principi di rendicontazione	<b>GRI 304</b> Biodiversità	<b>GRI 408</b> Lavoro minorile
<b>GRI 102</b> Informativa generale	<b>GRI 305</b> Emissioni	<b>GRI 409</b> Lavoro forzato o obbligatorio
<b>GRI 103</b> Modalità di gestione	<b>GRI 306</b> Scarichi idrici e rifiuti	<b>GRI 410</b> Pratiche per la sicurezza
<b>GRI 201</b> Performance economiche	<b>GRI 307</b> Compliance ambientale	<b>GRI 411</b> Diritti dei popoli indigeni
<b>GRI 202</b> Presenza sul mercato	<b>GRI 308</b> Valutazione ambientale dei fornitori	<b>GRI 412</b> Valutazione del rispetto dei diritti umani
<b>GRI 203</b> Impatti economici indiretti	<b>GRI 401</b> Occupazione	<b>GRI 413</b> Comunità locali
<b>GRI 204</b> Pratiche di approvvigionamento	<b>GRI 402</b> Relazioni tra lavoratori e management	<b>GRI 414</b> Valutazione sociale dei fornitori
<b>GRI 205</b> Anticorruzione	<b>GRI 403</b> Salute e sicurezza sul lavoro	<b>GRI 415</b> Politica pubblica
<b>GRI 206</b> Comportamento anticoncorrenziale	<b>GRI 404</b> Formazione e istruzione	<b>GRI 416</b> Salute e sicurezza dei clienti
<b>GRI 301</b> Materiali	<b>GRI 405</b> Diversità e pari opportunità	<b>GRI 417</b> Marketing ed etichettatura
<b>GRI 302</b> Energia	<b>GRI 406</b> Non discriminazione	<b>GRI 418</b> Privacy dei clienti
<b>GRI 303</b> Acqua e scarichi idrici	<b>GRI 407</b> Libertà di associazione e contrattazione collettiva	<b>GRI 419</b> Compliance socioeconomica

\* Fonte: <https://www.globalreporting.org/standards/gri-standards-translations/gri-standards-italian-translations-download-center/>

I principi GRI sono classificati in diverse sezioni, coerentemente con i seguenti gli aspetti:

- >100: Linee Generali.
- >200: Aspetto Economico.
- >300: Aspetto Ambientale.
- >400: Aspetto Sociale.

Ultimo punto da sottolineare è il *concetto di materialità*. Le tematiche rendicontate devono essere temi rilevanti. Ovvero temi che, successivamente ad un'analisi di materialità, sono considerati capaci di influenzare le scelte prese dagli stakeholders (sulla base della lettura dello stesso documento) oppure che impattano in misura considerevole sugli aspetti contenuti nel bilancio sociale.

Come precedentemente citato, il trend di integrazione del bilancio d'esercizio/consolidato con informazioni non finanziarie è fortemente proposto anche dall'UE<sup>22</sup>. Infatti, con il decreto n. 254/2016 si è recepita la Direttiva sulle "Non-Financial and Diversity Information" 2014/95/UE e quindi imposto l'obbligo di redazione ai cd. Enti di Interesse Pubblico che nell'esercizio, in via consolidata, hanno registrato un numero di dipendenti superiore a 500, e che alla data di chiusura del bilancio hanno registrato un Totale Attivo > 20mln€ o ricavi netti delle vendite > 40mln € delle informazioni non-finanziarie. In particolare l'art. 3 del decreto precisa come sia necessario, per la comprensione dell'entità, descrivere, almeno: il modello aziendale di gestione ed organizzazione, le politiche praticate e i principali rischi connessi (sia attivi che passivi) ai suddetti temi. Inoltre, vengono elencate le informazioni necessariamente da indicare all'interno del bilancio sociale fra cui:

- a) *l'utilizzo di risorse energetiche, distinguendo fra quelle prodotte da fonti rinnovabili e non rinnovabili, e l'impiego di risorse idriche;*
- b) *le emissioni di gas ad effetto serra e le emissioni inquinanti in atmosfera;*
- c) *l'impatto, ove possibile sulla base di ipotesi o scenari realistici anche a medio termine, sull'ambiente nonché sulla salute e la sicurezza, associato ai fattori di rischio di cui al comma 1, lettera c), o ad altri rilevanti fattori di rischio ambientale e sanitario;*
- d) *aspetti sociali e attinenti alla gestione del personale, incluse le azioni poste in essere per garantire la parità di genere, le misure volte ad attuare le convenzioni di organizzazioni internazionali e sovranazionali in materia, e le modalità con cui è realizzato il dialogo con le parti sociali;*

---

<sup>22</sup> M. Lucchese, G. Sannino, G. Zamponi, *L'ampiezza e le determinanti della Non-Financial Disclosure ex D.Dlgs 254/2016: le prime risultanze nel settore bancario*, in *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, Fascicolo n. 2, 2019, pp. 133-160; F. Fortuna, S. Testarmata, S. Sergiacomi, *Mandatory Disclosure of non-Financial Information: a Structural Literature Review*, in *Proceeding of the 10<sup>th</sup> Annual Conference of EuroMed Academy of Business*, 2017.

*e) rispetto dei diritti umani, le misure adottate per prevenirne le violazioni, nonché le azioni poste in essere per impedire atteggiamenti ed azioni comunque discriminatori;*

*f) lotta contro la corruzione sia attiva sia passiva, con indicazione degli strumenti a tal fine adottati.*

Questo rappresenta quindi il substrato sul quale il CoSO ERM 2017 si propone di diffondersi e crescere. La maggior pervasività, la maggior responsabilità della governance e del board ed il più ampio ed efficiente processo di gestione del rischio costituiscono pertanto i tratti caratterizzanti di quest'ultimo aggiornamento.



# Gli attuali sistemi di controllo sulla governance

### 7.1. I Principi dell'OCSE

---

Le continue crisi aziendali che si sono susseguite negli anni hanno impattato significativamente sull'intero sistema economico internazionale così come i numerosi interventi legislativi hanno modificato i sistemi di governo societario.

La stessa Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE) nel documento “*Corporate Governance and the Financial Crisis. Conclusions and Emerging Good Practice to Enhance Implementation of the Principles*” ha attestato che in particolare la debolezza della corporate governance relativamente al tema di risk management, al funzionamento degli organi societari, all'esercizio del diritto di voto da parte degli azionisti nonché alle politiche di remunerazione hanno determinato ad alimentare la grave crisi finanziaria del 2008. Da qui l'intento delle organizzazioni di individuare alcune linee guida per le imprese per migliorare la buona governance per operare in contesti dinamici e rischiosi.

I primi principi di governo societario dell'OCSE sono stati approvati nel 1998 per recepire le richieste della Riunione del Consiglio dei Ministri dell'OCSE del 27-28 aprile 1988 di sviluppare un insieme di norme e di principi di governo societario. Essi si rivolgono in particolare alle società finanziarie e non finanziarie che raccolgono i capitali presso il pubblico. Tuttavia possono costituire un utile strumento per migliorare il governo societario anche delle società non quotate a base azionaria ristretta ed anche quelle di proprietà dello Stato. Appena definiti sono stati adottati dal Financial Stability Forum come uno dei dodici principali standard framework volti a garantire l'integrità dei sistemi finanziari (*Twelve Key Standards for Sound Financial Systems*)<sup>1</sup> e di conseguenza hanno rappresentato

---

<sup>1</sup>I 12 Key Standards for Sound Financial Systems statuiti dal Tietmeyer Report nel 1999 sono: 1. Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies (IMF); 2. Code of Good Practices in Fiscal Transparency (IMF); 3. Special Data Dissemination Standard/General Data Dissemination System (IMF); 4. Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor

un quadro di riferimento per la componente del governo societario nell'ambito dei Rapporti sull'Osservanza degli Standard e dei Codici (ROSC) elaborati dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. I principi seppur non vincolanti per le legislazioni nazionali, costituiscono uno strumento di riferimento per tutti i responsabili delle politiche governative nel definire gli assetti giuridici e regolamentari per il governo societario. Come immediatamente condiviso, i principi evidenziano un carattere evolutivo perché devono essere rivisti non appena si verificano i cambiamenti sostanziali dei sistemi economici.

Nel 2002 per adeguarsi ad una situazione economica in continuo movimento il Consiglio dell'OCSE ha affidato al Gruppo di indirizzo dell'OCSE sul governo societario (ossia l'OECD Steering Group on Corporate Governance) il compito di rivedere i Principi emanati nel 1998 alla luce dei cambiamenti intervenuti. Ai lavori hanno partecipato in qualità di osservatori anche la Banca Mondiale, la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), il Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>2</sup>. Una bozza dell'aggiornamento è stata pubblicata sul sito internet per accogliere i commenti del pubblico interessato. A consultazione conclusa il Gruppo d'Indirizzo ha prodotto una versione aggiornata, pubblicata nel 2004, i cui contenuti rivisti hanno recepito le esperienze e le raccomandazioni anche dei Paesi non membri. Il Documento<sup>3</sup> è suddiviso in due parti:

Parte Prima – I principi di governo societario dell'OCSE;

Parte Seconda – Annotazioni ai principi di governo societario dell'OCSE,

si focalizza soprattutto sul governo societario, uno degli elementi fondamentali per migliorare l'efficienza economica e la crescita e per aumentare la fiducia degli investitori. In particolare i principi sottolineano come il governo societario è influenzato dalle relazioni fra gli attori del sistema di governance e dai problemi che derivano dalla separazione tra proprietà e controllo del capitale.

Nel 2014 la Corporate Governance Committee dell'OCSE ha avviato una nuova consultazione a cui oltre ai paesi dell'OCSE ed anche del G20 hanno aderito

---

Rights Systems (World Bank); 5. Principles of Corporate Governance (OECD); 6. International Accounting Standards; 7. International Standards on Auditing; 8. Core Principles for Systemically Important Payment Systems (CPSS) and Recommendations for Securities Settlement Systems (CPSS-IOSCO); 9. The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force and Nine Special Recommendations on Terrorist Financing (FATF); 10. Core Principles for Effective Banking Supervision (BCBS); 11. Objectives and Principles of Securities Regulation (IOSCO); 12. Insurance Core Principles (IAIS).

<sup>2</sup> Il gruppo di lavoro al fine di meglio esaminare i principi ha avviato la consultazione intitolata "Survey of Developments in OEC Countries" che ha riunito esperti di molti paesi, il sostegno del Global Corporate Governance Forum nonché numerose altre istituzioni e organizzazioni. Sull'esame dei commenti ricevuti è stato deciso che i Principi del 1999 dovevano essere rivisti.

<sup>3</sup> OECD, *I principi di governo societario dell'OCSE*, 2004.

anche altre istituzioni e organismi nazionali ed internazionali fra cui il Comitato di Basilea, il Financial Stability Board e la Banca Mondiale. Nel 2015 OECD pubblica l'aggiornamento<sup>4</sup> la cui struttura conserva la stessa configurazione di base evidenziata nella prima edizione, viceversa i contenuti sono stati rivisti al fine di garantire maggiore efficienza e trasparenza dei sistemi economici a beneficio degli operatori di mercato e dei consumatori anche alla luce dell'ulteriore crisi finanziaria globale del 2008.

I rinnovati principi sono stati inoltre posti alla base delle Linee Guida Corporate Governance Principles for Banks, adottate nel luglio 2015 da parte del Comitato di Basilea in materia di governo societario bancario. Fra le novità più significative dell'ultima versione:

1. l'eliminazione ai riferimenti alle singole giurisdizioni che recepiscono i Principi suggerendo ai regolatori e alle autorità nazionali di operare in modo quanto più coordinato e integrato; ciò al fine di prevenire il "rischio sistemico";

2. maggior attenzione per i mercati di capitali per cui i mercati azionari dovrebbero supportare un'efficace corporate governance tendente a proteggere situazioni di potenziale market failure;

3. garantire la parità di trattamento fra portatori di strumenti finanziari ossia tutelare la posizione dei soci di minoranza;

4. prevedere una specifica disciplina da dare alla disclosure per gestire in modo adeguato i conflitti d'interesse.

Pur condiviso che non esiste un unico modello di buon governo societario tuttavia le diverse organizzazioni internazionali hanno riconosciuto l'esistenza di elementi comuni che sono alla base di una buona governance. In particolare un buon governo societario dovrebbe assicurare al consiglio di amministrazione e ai dirigenti incentivi adeguati alla realizzazione di obiettivi in linea con gli interessi della società e dei suoi azionisti e dovrebbe facilitare un efficace controllo. Di fatti in linea con le finalità di questa ricerca si ritiene rilevante fra le linee guida proposte dall'OCSE sottolineare quegli aspetti di cui il sistema di controllo interno è aspetto integrante. Il riferimento è in particolare:

1. al board, composizione, responsabilità e funzioni;
2. all'informativa trasparente per gli stakeholder.

Per quanto riguarda il board i principi sottolineano che deve assumere consapevolmente la responsabilità di "supervisionare" in particolare le attività del ma-

---

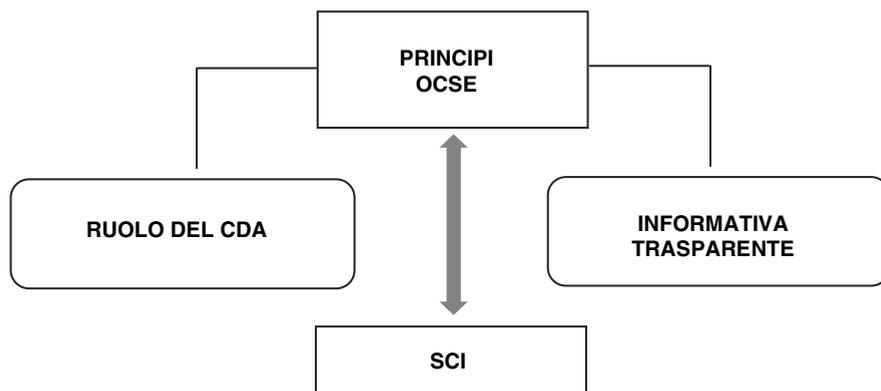
<sup>4</sup> G20/OECD, *Principles of Corporate Governance*, September 2015.

nagement. A tal fine è necessario effettuare il “*check and balance framework*” ossia il controllo e bilanciamento reciproco tra le varie componenti del sistema di governo. Non vi è dubbio che oltre ad implementare in modo adeguato la separazione tra il board e il management (aspetto spesso debole delle strutture organizzative) la definizione di un efficace ed efficiente sistema di controllo interno risulta indispensabile. La funzione di controllo spetta in primis al Consiglio di Amministrazione.

Il secondo aspetto riguarda l'importanza della diffusione dell'informazione aziendale in modo tempestivo e corretto. Rendere disponibile le informazioni soprattutto anche all'esterno apporta benefici alle imprese in quanto permette a tutti gli stakeholder di avere conoscenza della situazione complessiva, nonché delle possibili strategie future. Solo un modello di governance trasparente può contribuire al consolidamento dei rapporti con gli stakeholders e ciò è determinante per il mantenimento nel tempo dell'impresa stessa.

Per la realizzazione di un tale flusso informativo è necessario che le imprese definiscano un sistema di controllo interno idoneo di supporto, in grado oltre che di garantire la tempestività anche la correttezza dei dati. La raccolta e l'analisi delle informazioni facilita inoltre il monitoraggio dei rischi.

**Figura 7.1.** – Il Sistema di Controllo Interno secondo i principi OCSE



Fonte: propria.

## 7.2. Lo Standard ISO 31000 e ISO 31000:2018

---

A completamento dell'analisi effettuata relativamente agli standard internazionali vanno citati anche i contributi apportati dalle disposizioni contenute negli standard ISO 31000 emanato nel 2009 e del relativo aggiornamento ISO 31000:2018.

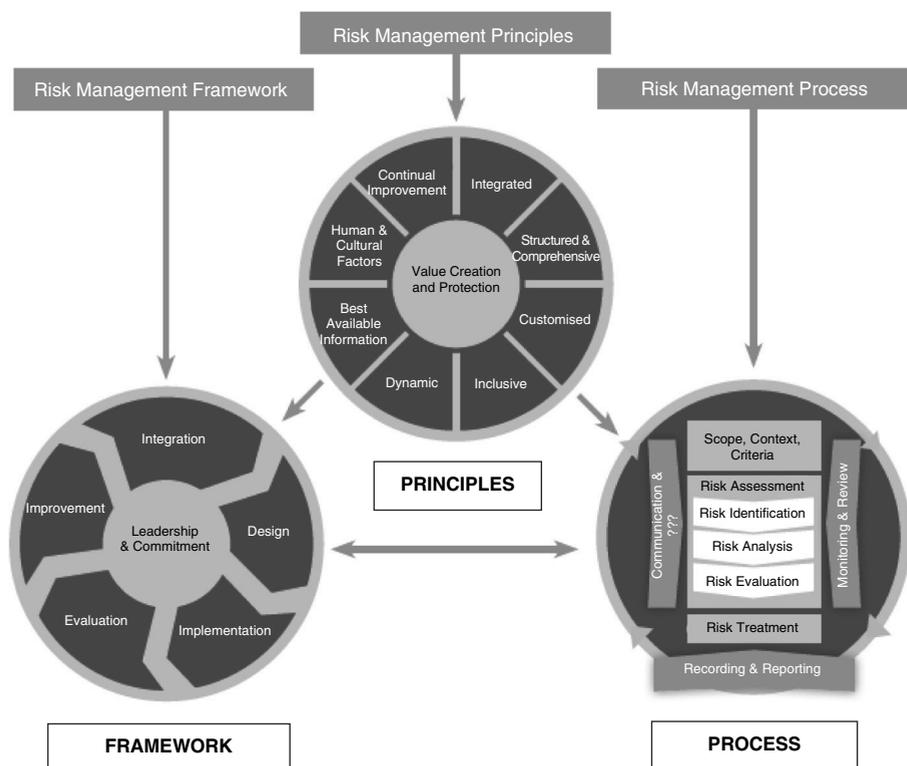
Il Framework ERM proposto dal CoSO ha costituito la base per lo sviluppo di ulteriori integrazioni in merito alla gestione integrata del rischio. A tal fine nel 2009 a seguito dell'introduzione del CoSO ERM 2004 è stata pubblicata la norma ISO 31000 Risk Management – Principles and Guidelines – con lo scopo di fornire delle linee guida generali per la gestione del rischio, tali da poter essere utilizzate da qualsiasi organizzazione pubblica o privata, in qualsiasi settore di attività e applicabile su qualsiasi tipo di rischio. A differenza del CoSO ERM 2004 che si struttura in un cubo, l'ISO 31000 si basa su tre pilastri: i Principi, il Framework ed i Processi. I Principi sono allineati secondo le linee guida generali che permettono di fornire una definizione più ampia di ERM. Il Framework si articola in 5 fasi secondo il modello Deming, PLAN, DO, CHECK, ACT (PDCA)<sup>5</sup> finalizzato ad adottare un modello idoneo alla gestione e monitoraggio del rischio. Infine, il Processo di risk management che deve essere integrato nelle pratiche dell'organizzazione ed incorporare i processi già esistenti. Rispetto al CoSO ERM 2004, l'ISO 31000 fornisce inoltre un approccio più snello e facile da applicare, utilizzabile da qualsiasi organizzazione indipendentemente dalle dimensioni e attività svolta. Inoltre, essendo più generico, è in grado di supportare sia un approccio top-down che bottom-up. Il flusso di informazioni che proviene dal basso verso l'alto è altrettanto importante, in quanto combina controllo e collaborazione, chiarezza sugli obiettivi di progetto e visibilità dei processi organizzativi interni. Viceversa, come affermato, il modello proposto dal CoSO predilige un approccio di gestione di tipo top-down poiché l'attenzione viene posta sui rischi di compliance aziendale.

La pubblicazione del CoSO Report 2017 ha alimentato la necessità di aggiornare lo standard ISO del 2009, al fine di recepire i nuovi contributi sull'approccio integrato. Di fatti, entrambe le revisioni sottolineano come il processo di gestione del rischio sia parte integrante del processo decisionale e sia fondamentale per perseguire la mission dell'impresa e migliorare le performance. La struttura dello standard rimane la medesima, così come la definizione di rischio su cui si basa il sistema, indicando che il processo di gestione del rischio è tuttora definito da Principi, Framework e Processo (Fig. 7.2).

---

<sup>5</sup> Trattasi di un modello utilizzato per il miglioramento continuo della qualità ed anche utile per promuovere una cultura della qualità tesa al miglioramento continuo dei processi e all'utilizzo ottimale delle risorse ideato da W. Edwards Deming.

Figura 7.2. – La Struttura dell'ISO 31000:2018



Fonte: Institute of Risk Management, A Risk Practitioners Guide to ISO 31000: 2018.

Il primo pilastro riguarda i Principi che l'azienda deve fare propri in una prospettiva di Enterprise Risk Management per la creazione e conservazione del valore nel tempo. Degli 8 principi (Tab. 7.1) spiccano i fattori umani e culturali, l'inclusione di tutti i processi e le categorie di rischi, il processo di continuo miglioramento e che il trattamento delle minacce avvenga in una struttura organizzata capace di ottenere ed elaborare tempestivamente le informazioni utili.

**Tabella 7.1 – Principi dell'ISO 31000:2018**

---

1. Framework and processes should be customised and proportionate
2. Appropriate and timely involvement of stakeholders is necessary
3. Structured and comprehensive approach is required
4. Risk management us an integral part of all organisational activities
5. Risk management explicitly considers any limitations of available information
6. Risk management explicitly considers any limitations of available information
7. Human and cultural factors influence all aspects of risk management
8. Rick management is continually improved through learning and experience

---

*Fonte:* Institute of Risk Management, A Risk Practitioners Guide to ISO 31000: 2018.

Il Framework invece, si concentra sull'impegno e sulla leadership del management per l'analisi del contesto interno ed esterno all'impresa, l'applicazione delle logiche PDCA e per lo sviluppo del processo del rischio<sup>6</sup>. Le componenti del Framework sono finalizzate a promuovere lo sviluppo continuo dei processi ed un efficiente consumo delle risorse. Esse sono:

- Design: progettazione della gestione dei rischi.
- Implementation: implementare la progettazione dei rischi.
- Evaluation: valutazione dei processi messi in pratica e raggiungimento degli obiettivi fissati.
- Improvement: miglioramento continuo del modello.
- Integration: ultima componente introdotta con aggiornamento del 2018 che prevede l'integrazione del processo di risk management con le altre aree- funzioni aziendali.

L'ultimo pilastro del modello è il Processo che consta di 5 fasi:

---

<sup>6</sup> A. Bettanti, A. Lainati, *Enterprise Risk Management, nuovi orizzonti per la creazione di valore in azienda*, McGraw-Hill, Milano, 2019, p. 86.

1. Definizione del contesto.
2. Valutazione del rischio.
3. Trattamento del rischio.
4. Monitoraggio e revisione.
5. Comunicazione e consultazione.

Descritto il modello ISO 31000 risulta chiara la convergenza al CoSO 2017. Entrambi i modelli proteggono gli interessi degli stessi stakeholders ed entrambi hanno una struttura simile che va dall'analisi dell'ambiente al monitoraggio e reporting. L'analisi evidenzia anche qualche differenza. Per il CoSO Framework gli elementi fondamentali di un processo integrato ERM sono obiettivi, prestazioni e strategia aziendale grazie ad una volontà di integrazione nella governance aziendale. Lo standard internazionale, invece, pone enfasi sulla gestione dei rischi e meno alla governance, delineando come punti chiave il framework, i processi e il contesto interno ed esterno dell'impresa. La differenza è dovuta ai diversi approcci degli organi normatori: la Treadway Commission più incline ad entrare nelle logiche di business, essendo un organo promotore, mentre l'Institute of Risk Management tende maggiormente a definire una metodologia ed un approccio tecnico-gestionale standard per gli attori a cui l'ISO è riferito.

### 7.3. L'architettura dei controlli interni

---

Dall'exkursus svolto emerge chiaramente che il sistema di controllo è privo di una chiara definizione legislativa e non risulta regolato nell'ordinamento italiano da una normativa primaria ma il rimando definitivo è al Codice di Auto-disciplina<sup>7</sup>.

Nel dettaglio come riportato all'art. 7.P.1:

*“il sistema di controllo interno e gestione dei rischi è costituito dall'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi. Tale sistema è integrato nei più generali assetti organizzativi e di governo societario adottati dall'emittente e tiene in adeguata considerazione i modelli di riferimento e le best practices esistenti in ambito nazionale e internazionale”.*

E a seguire il riferimento è ai soggetti coinvolti e le responsabilità connesse, come riportato sempre nell'art. 7.P.3.:

---

<sup>7</sup> I controlli interni nelle società quotate, *op. cit.*, p. 29.

“Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi coinvolge ciascuno per le proprie competenze:

a) il consiglio di amministrazione, che svolge un ruolo di indirizzo e di valutazione dell'adeguatezza del sistema ed individua al suo interno:

– uno o più amministratori incaricati dell'istituzione e del mantenimento di un efficace sistema di controllo interno e di gestione dei rischi;

– un comitato di controllo e rischi, avente le caratteristiche indicate nel principio 7.P.4 con il compito di supportare con un'adeguata attività istruttoria, la valutazione e le decisioni del consiglio di amministrazione relative al sistema di controllo interno e di gestione dei rischi nonché quelle relative all'approvazione delle relazioni finanziarie periodiche;

b) il responsabile delle funzioni di Internal Auditing incaricato di verificare che il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi sia funzionante e adeguato;

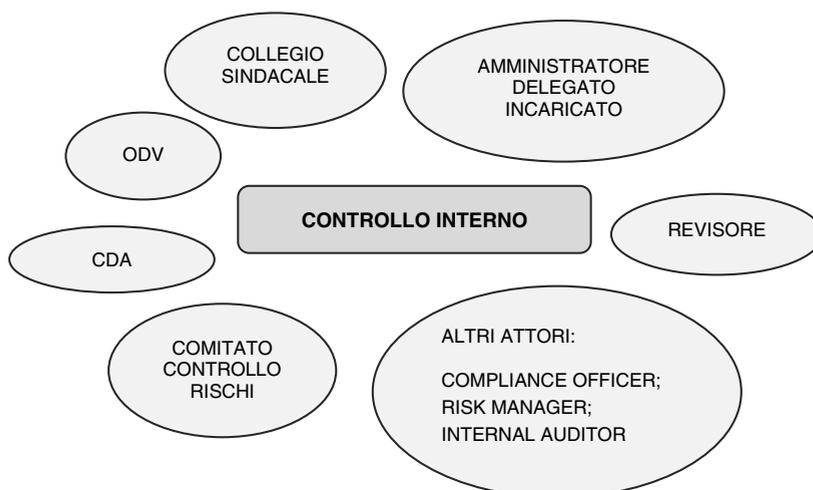
c) gli altri ruoli e funzioni aziendali con specifici compiti in tema di controllo interno e gestione dei rischi articolati in relazione alle dimensioni, complessità e profilo di rischio dell'impresa;

d) il collegio sindacale anche in quanto comitato per il controllo interno e la revisione contabile che vigila sull'efficacia del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi.

L'emittente prevede modalità di coordinamento tra i soggetti sopra elencati al fine di massimizzare l'efficienza del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi e di ridurre le duplicazioni di attività”.

Pertanto alla luce delle disposizioni previste dal Codice “gli attori” che costituiscono il Sistema di Controllo Interno risultano essere:

**Figura 7.3. – Gli attori del sistema di controllo**



### ***Il consiglio di amministrazione***

Svolge un ruolo di indirizzo e di valutazione dell'adeguatezza del sistema, esercitando le proprie funzioni prendendo in considerazione i modelli di organizzazione adottati ex D.Lgs. n. 231/2001 e le best practices in ambito nazionale ed internazionale. Al suo interno si possono individuare uno o più amministratori (sono incaricati dell'istituzione e del mantenimento del SCIGR) e un Comitato controllo e rischi, con il compito di supportare, tramite attività istruttoria, le valutazioni e le decisioni del CDA relative al sistema di controllo interno e gestione dei rischi. Deve inoltre supportare e valutare le decisioni inerenti all'approvazione delle relazioni finanziarie periodiche.

In base a quanto indicato nel codice di autodisciplina, il Consiglio di Amministrazione approva, con cadenza almeno annuale, il piano di lavoro predisposto dall'internal audit, sentiti il collegio sindacale e l'amministratore incaricato del Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi.

Le funzioni di tale organo si possono di conseguenza racchiudere in 3 grandi gruppi ovvero:

1. funzione di controllo al fine di salvaguardare gli stakeholders;
2. funzione strategica poiché contribuisce alla formazione e all'indirizzo della strategia dell'organizzazione;
3. funzione di gestione ambientale in quanto si occupa di gestire i rapporti tra soggetti esterni e impresa stessa.

### ***Il Comitato controllo e rischi***

È composto da amministratori indipendenti o in alternativa da amministratori non esecutivi, in maggioranza indipendenti; in tal caso il presidente del comitato è scelto tra gli amministratori indipendenti. Il comitato nell'assistere il Consiglio di Amministrazione svolge diverse funzioni tra cui:

1. valuta, unitamente al dirigente preposto la redazione di documenti contabili societari e sentiti il revisore legale e il collegio sindacale, il corretto utilizzo dei principi contabili e nel caso di gruppi, la loro omogeneità ai fini della redazione del bilancio consolidato;
2. esprime pareri su specifici aspetti inerenti alla identificazione dei principali rischi aziendali ed esamina le relazioni periodiche aventi ad oggetto la valutazione del Sistema Controllo Interno Gestione Rischi e quelle di particolare rilevanza predisposte dall'internal audit;
3. monitora l'adeguatezza, autonomia, l'efficacia e l'efficienza della funzione di internal audit;

4. può chiedere alla funzione di internal audit di svolgere specifiche verifiche su determinate aree operative;

5. riferisce al consiglio, almeno con cadenza semestrale l'attività svolta e l'adeguatezza sul Sistema Controllo Interno Gestione Rischi, supporta infine tramite un'adeguata attività istruttoria le valutazioni e le decisioni del Consiglio di Amministrazione relative alla gestione dei rischi derivanti da fatti pregiudizievoli di cui il Consiglio di Amministrazione sia venuto a conoscenza.

### ***L'amministratore incaricato del Sistema Controllo Interno Gestione Rischi***

In esecuzione dei suoi principali compiti:

1. riferisce in modo tempestivo al Comitato controllo e rischi in merito a problematiche e criticità emerse nello svolgimento della propria attività o di cui abbia avuto comunque notizia così che il Comitato possa prendere le opportune iniziative;

2. può chiedere alla funzione di internal audit di svolgere verifiche su specifiche aree operative;

3. dà esecuzione alle linee di indirizzo definite dal CdA, curandone la progettazione, realizzazione e progettazione del SCIGR e verificandone costantemente l'efficacia e l'adeguatezza. Si occupa infine di adattarlo alle dinamiche operative e del panorama legislativo e regolamentare.

### ***L'internal audit***

La funzione di internal audit può essere affidata a un soggetto esterno, purché sia dotato dei requisiti di professionalità, indipendenza e organizzazione.

Il responsabile della funzione di internal audit è incaricato di verificare sia in via continuativa sia in relazione alle necessità e nel rispetto degli standard internazionali, l'operatività e l'idoneità del SCIGR, basato su un processo strutturato di analisi e prioritizzazione dei principali rischi.

Tale funzione non è direttamente responsabile di alcuna area operativa, dipendendo gerarchicamente dal CdA. È importante sottolineare che il responsabile ha accesso diretto a tutte le informazioni utili per lo svolgimento dell'incarico.

Ha il compito di predisporre relazioni periodiche contenenti adeguate informazioni sulla propria attività, informazioni relative alla conduzione della gestione dei rischi, valutando l'idoneità del SCIGR.

Predisporre tempestivamente relazioni su eventi particolarmente rilevanti trasmettendole ai presidenti del collegio sindacale, comitato controllo e rischi e consiglio di amministrazione nonché all'amministratore incaricato del SCIGR.

### ***Collegio sindacale***

Il collegio sindacale rappresenta un organo di vigilanza in quanto vigila sull'adeguatezza del Sistema di Controllo Interno Gestione Rischi, disciplinato dal Codice Civile italiano, è sempre presente nelle società per azioni e nelle società in accomandita per azioni, per le società non quotate la normativa di riferimento è tratta dall'art. 2403 c.c.

Risulta quindi avere all'interno dei controlli un ruolo fondamentale, in quanto valuta l'adeguatezza della struttura organizzativa, la responsabilità delle diverse unità, monitora e valuta le azioni svolte nel sistema ed esamina l'operato sia dei preposti al controllo sia delle società di revisione che hanno finalità di controllo.

### ***Organismo di vigilanza***

Tale attore è divenuto essenziale in quanto contribuisce alla creazione di un sistema in grado di prevenire i rischi di reato che rientrano nel D.Lgs. n. 231/2001 al fine di far scattare il meccanismo esimente.

Viene appunto espresso il concetto di esimente nell'art. 6, D.Lgs. n. 231/2001: secondo cui l'ente deve essere in condizione di mostrare di aver adottato (ed efficientemente attuato) modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire la realizzazione dei cosiddetti reati presupposto ed è inoltre indispensabile che abbia affidato il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello ad un apposito organismo di vigilanza.

L'ODV ha il compito di vigilare sull'efficacia del modello di organizzazione gestione e controllo della società, realizzando un esame oggettivo delle evidenze operativo gestionali.

Si tratta pertanto di integrare tale sistema nei più generali assetti organizzativi e di governance adottati dalle società che sono tenute a prevedere le modalità di coordinamento dei ruoli e delle responsabilità tra gli attori del sistema per massimizzare l'efficienza del sistema di controllo interno e ridurre le duplicazioni di attività<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 7.P.3 del Codice di Autodisciplina.

IIA, Position Paper, *The Three lines of defense in Effective Risk Management and Control*, January 2013, p. 1.

## 7.4. Il modello delle tre linee di difesa (Three lines of defence, 3LoD)<sup>9</sup>

---

Il modello delle Tre linee di difesa, elaborato congiuntamente dalla European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) e dalla Federazione Europea delle Associazioni di Risk Manager (FERMA), pubblicato nel settembre 2010 nella “Guidance on the 8<sup>th</sup> EU Company Law Directive on Statutory Audit”, si ispira alla normativa finanziaria ed in particolare ai principi di corporate governance di Basilea<sup>10</sup>, con l’obiettivo di fornire uno schema di riferimento per il legislatore. Tale modello divide in tre gruppi gli attori coinvolti in una efficace gestione dei rischi: funzioni che presidiano e gestiscono i rischi, funzioni che controllano i rischi e funzioni che forniscono assurance indipendente.

Il modello è stato successivamente aggiornato più volte di cui l’ultima revisione è del 2018.

Al momento (da ottobre 2019) Institute of Internal Auditor (IIA) ha aperto una consultazione sul modello delle tre linee di difesa per un ulteriore aggiornamento finalizzato ad una maggiore chiarezza sui ruoli distintivi della gestione dei rischi e dell’audit interno, per enfatizzare il ruolo centrale e di coordinamento del risk management e per sostenere il ruolo consultivo dell’internal audit nel supportare la gestione operativa nel miglioramento dei processi e delle procedure. Inoltre il modello delle tre linee di difesa:

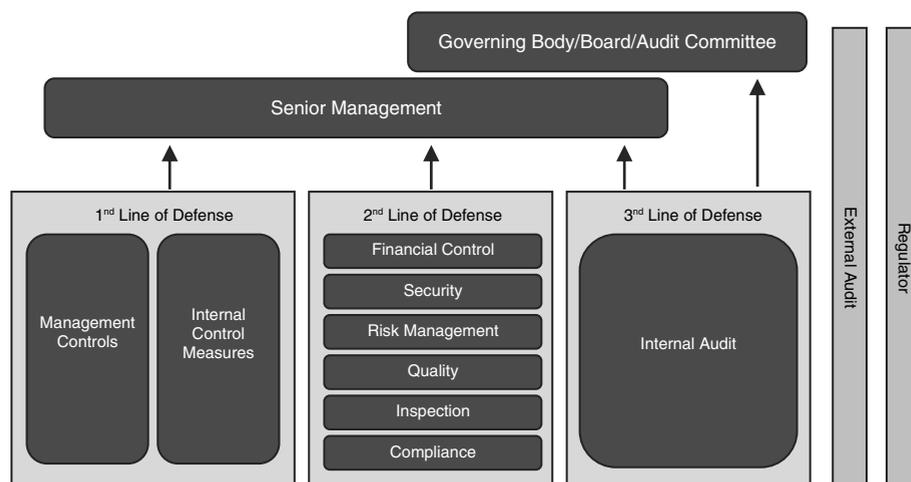
1. dovrebbe essere rivalutato come metodo per aumentare le prestazioni e la creazione di valore;
2. intende spostare l’enfasi dalla compliance alla creazione di valore per cui potrà incoraggiare ancora più le aziende ad adottare il modello;
3. intende diventare sempre più fondamentale per la governance di nuovi rischi, come il cyber risk.

---

<sup>9</sup> European Confederations of Institutes of Internal Audit (ECIIA), Federation of European Risk Management Associations (FERMA), Guidance on the 8th EU Company Law Directive on Statutory Audit, Settembre 2010.

<sup>10</sup> Comitato di Basilea, Principles for Enhancing Corporate Governance, 2010.

Figura 7.4. – Il modello delle tre linee di difesa



La pubblicazione del modello era finalizzata a permettere di integrare il CoSO Report con le linee di difesa in modo da risolvere la questione dei ruoli e delle responsabilità che il CoSO Report affrontava solo in modo teorico senza la definizione formale di un framework che tenesse conto dei diversi livelli di controllo presenti in azienda. Di fatti molti hanno rilevato che per implementare il sistema dei controlli delineato dal CoSO Report fosse necessario definire ed assegnare in maniera chiara i ruoli e le responsabilità all'interno del sistema di riferimento aziendale e coordinare le attività tra i diversi soggetti coinvolti, per renderlo efficace e per poter operare in condizioni di economicità. Inoltre il coordinamento tra le diverse funzioni era necessario sia per assicurare che non ci fossero duplicazioni di attività sia per evitare che, tra una fase del processo e l'altra e tra le diverse funzioni, non ci fossero gap in termini di controllo, che potessero portare ad una situazione di rischio non gestito correttamente.

Il position paper pubblicato dall'Institute of Internal Auditors, *"The three lines of defense in effective risk management and control"*<sup>11</sup>, cerca di proporre alcune linee di indirizzo a cui le organizzazioni possono ispirarsi, fermo restando che ogni realtà aziendale è unica e deve sviluppare il proprio modus operandi. Il position paper considera tre livelli di controllo, ognuno dei quali può essere ricondotto alle diverse fasi e funzioni aziendali interne all'organizzazione.

<sup>11</sup> IIA, *The three lines of defense in effective risk management and control*, 2013.

Il primo livello di difesa è formato dal management e dal personale operativo, a stretto contatto con le attività insite nei processi, a cui spetta il compito di presidiare e gestire i rischi nell'operatività quotidiana anche attraverso la realizzazione di presidi di controllo. Per questo motivo il personale della prima linea di difesa viene anche chiamato "*risk owner*".

La seconda linea di controllo è rappresentata dalle funzioni che monitorano l'efficacia della prima linea o la aiutano a costruire un efficace sistema di controlli di natura operativa. Si tratta principalmente delle funzioni di risk management – a cui spetta il compito di facilitare e di monitorare l'implementazione di efficaci sistemi di gestione dei rischi – e di compliance – con la responsabilità di monitorare i rischi specifici legati alla non conformità nei confronti di leggi e di regolamenti (uno degli obiettivi identificati dal CoSO Report). La seconda linea di difesa agisce in modo da aiutare la prima linea a disegnare ed implementare correttamente i controlli e, nel caso in cui sia necessario, interviene direttamente, modificando gli stessi sistemi di controllo e di gestione del rischio.

La terza linea di difesa, la funzione Internal Audit, ha il delicato compito di fornire al Consiglio di Amministrazione un'assurance complessiva sulla solidità e l'efficacia del sistema di governance, gestione dei rischi e controlli interni ad un livello di obiettività ed indipendenza che la prima e la seconda linea di difesa non sono in grado di dare, essendo esse stesse attivamente coinvolte nel disegno e nell'esecuzione dei controlli.

Anche secondo l'approccio delle tre linee di difesa, il sistema funziona se le diverse linee che lo compongono sono presenti ed agiscono in armonia. In particolare, se al primo livello di controllo compete l'esecuzione ed il monitoraggio delle attività di business (e con attività di controllo che siano incorporate nei processi e nei sistemi) affinché esse siano in linea con gli obiettivi operativi, al secondo livello di controllo spetta il compito di portare una conoscenza ed una prospettiva maggiormente specializzata (e a volte segmentata) per poter presidiare in maniera più puntuale una famiglia di rischi simili per natura, ed assicurare così il perseguimento di altre tipologie di obiettivi (di compliance e di reporting). Il senior management, il Consiglio di Amministrazione e altri organi di governo aziendale sono i principali stakeholders del modello delle tre linee di difesa e hanno la responsabilità di definire gli obiettivi aziendali di breve, medio e lungo termine, comunicandoli nella maniera più appropriata alle diverse funzioni aziendali e assicurandosi che il presidio dei rischi, in ultima istanza, permetta di raggiungere gli obiettivi.

Il modello delle tre linee di difesa, evidenziando in maniera precisa e separata la componente di identificazione e gestione del rischio lo, si pone in continuità anche con il modello di riferimento Enterprise Risk Management – ERM, il cui obiettivo principale, sin dalla sua prima stesura, è stato quello di aiutare il management nella valutazione e nella gestione del rischio aziendale.

L'integrazione del modello delle tre linee di difesa nel CoSO Report ha permesso di articolare il sistema di controllo interno e gestione dei rischi sulle tre linee di controllo (primo, secondo e terzo livello), all'interno delle quali le funzioni aziendali di controllo hanno una collocazione chiara e svolgono ruoli ben definiti.

### 7.3.1. I Controlli di primo livello

Sono denominati anche "controlli di linea" insiti nei processi operativi e consistono in attività di carattere procedurale, informatico, comportamentale, amministrativo-contabile diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni finalizzate per il conseguimento:

- dell'efficacia ed efficienza dei processi aziendali;
- della salvaguardia del valore delle attività e protezione delle perdite;
- dell'affidabilità e integrità delle informazioni contabili e gestionali;
- della conformità delle operazioni con la legge nonché con le politiche, i piani, i regolamenti e le procedure interne<sup>12</sup>.

Sono svolte dai responsabili delle singole funzioni solitamente dal direttore di funzione che, in qualità di responsabile dello svolgimento delle attività operative in linea con gli obiettivi stabiliti a livello aziendale<sup>13</sup>, deve, da un punto di vista operativo:

1. controllare la corretta esecuzione del processo;
2. gestire eventuali anomalie e prevenzioni dei rischi sulla base del sistema normativo interno (modello organizzativo D.Lgs. n. 231/2001, regolamenti, policy e procedure interne, procedure informatiche, sistema amministrativo-contabile);
3. verificare il rispetto di eventuali leggi, regolamenti e standard;
4. riportare al top management o ad altra figura apicale il risultato della sua attività.

Tali controlli vengono definiti anche "permanenti", utilizzando quindi un approccio "day by day".

---

<sup>12</sup> IIA, Corporate Governance Paper, *Approccio integrato al sistema di controllo interno, gli organi e le funzioni preposte al controllo interno aziendale e loro relazioni*, Nota 6, novembre 2009, p. 9.

<sup>13</sup> IIA, Position Paper, *The Three lines of defence in effective Risk Management and Control*, cit., p. 3.

### 7.3.2. I Controlli di secondo livello

Sono finalizzati a presidiare “il processo di valutazione e controllo dei rischi” garantendone la coerenza rispetto agli obiettivi aziendali e rispondendo a criteri di segregazione organizzativa in modo sufficiente per consentire un efficace monitoraggio<sup>14</sup>. Sono controlli affidati a strutture e soggetti diversi da quelli operativi che devono necessariamente evidenziare profili di indipendenza e nonché di competenza in quanto hanno la facoltà di intervenire nella definizione della struttura del sistema di controllo interno con riferimento ai rischi che sono oggetto delle loro attività di monitoraggio.

Solitamente tali controlli sono attribuiti:

1. alla funzione di Risk Management (o comitato rischi) il cui compito è quello di concorrere alla definizione delle metodologie per la misurazione dei rischi nonché controllarne l’implementazione ed i risultati;

2. alla funzione di compliance che concorre alla definizione delle metodologie di misurazione/valutazione del rischio in conformità ossia di mancato rispetto delle leggi e dei regolamenti nonché all’individuazione delle idonee procedure per la prevenzione dei rischi rilevati.

In alcuni specifici settori la normativa di riferimento (Codice Autodisciplina art. 7.C.6) prevede l’introduzione di una specifica funzione deputata alla gestione dei rischi, il Chief Risk Officer.

L’istituzione della seconda linea di controlli è anche connessa alla necessità di garantire e verificare che la prima linea di difesa sia correttamente disegnata ed efficacemente implementata.

I controlli di secondo livello sono definiti anche controlli “periodici”.

### 7.3.3. I Controlli di terzo livello

Tali controlli forniscono “*assurance indipendente*” sul disegno e sul funzionamento del complessivo sistema di controllo interno, accompagnato da piani di miglioramento definiti dal management<sup>15</sup>. Tali controlli sono solitamente affidati alla funzione di Revisione Interna (Internal Audit), all’Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. n. 231/2001 oppure al Revisore contabile (External Auditor). Tutti i tre tali soggetti, seppur vigilando su aspetti diversi, devono monitorare l’adeguatezza degli assetti organizzativi e dei controlli interni riportando direttamente al top management e all’organo amministrativo relativamente:

---

<sup>14</sup> IIA, Paper 2009, *op. cit.*

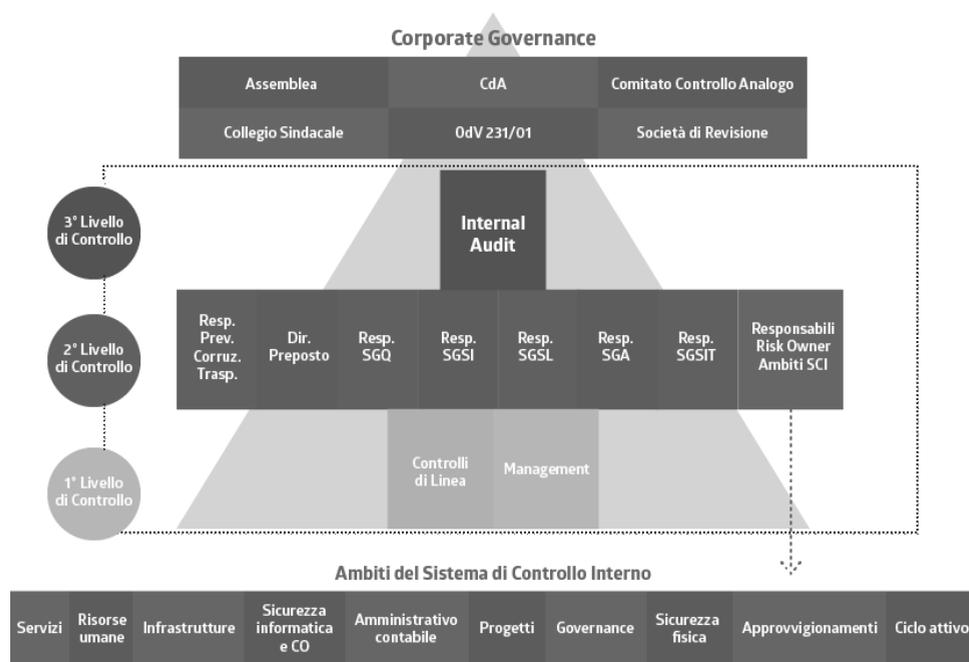
<sup>15</sup> IIA, Paper 2009, *op. cit.*

– all’efficacia ed efficienza delle operations, salvaguardia assetti aziendali, affidabilità ed integrità dei processi di reporting, la compliance a leggi e regolamenti, policy, procedure e contratti;

– alle attività del risk management, all’esistenza degli elementi costituenti il sistema di controllo interno previsti dal Framework CoSO Report.

Va anche ricordato come gli esiti delle verifiche e dei controlli effettuati devono essere resi noti a tutti gli organi della governance.

**Figura 7.5.** – Le tre linee di difesa nel modello di corporate governance italiano



Come si evince dalla Figura 7.5 un sistema di governance integrato di cui il sistema di controllo interno è elemento fondamentale e centrale si declina sui controlli di linea diretti (primo livello) volti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni ed indiretti (di secondo livello) che si basano sui flussi informativi generati dagli accertamenti diretti. Infine il ruolo svolto dall’internal auditor che svolgendo un’attività indipendente di assurance viene riconosciuto trattarsi di attività di controllo di terzo livello.

Osservando lo schema emerge che:

1. la prima linea di difesa è affidata al management operativo, che decide il li-

vello di rischio assunto dall'impresa e si occupa di disegnare dei controlli in linea con lo stesso;

2. la composizione della seconda linea può però variare a seconda delle caratteristiche delle imprese; nelle imprese di maggiori dimensioni questi compiti sono solitamente affidata a dipartimenti specifici mentre nelle entità più piccole, alcuni ruoli potrebbero essere combinati o addirittura non essere presenti;

3. la terza linea è assegnata alla funzione di internal audit.

Secondo il Position Paper, l'IIA definisce l'internal auditing come *“un'attività indipendente e obiettiva di assurance e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione. Assiste l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi tramite un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto in quanto finalizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di Corporate Governance”*.

Si tratta pertanto di una funzione che non ha compiti di gestione, ma ha l'incarico di esprimere un giudizio indipendente e fornire sicurezza sull'operatività e l'efficienza del sistema; ciò che la distingue dalle altre due linee, è infatti la sua indipendenza e obiettività, caratteristiche richieste proprio per la natura dei compiti che è chiamata a svolgere.

Oltre alle tre linee di difesa, anche gli azionisti, sindaci, i membri dell'ODV e i revisori esterni contribuiscono a definire la struttura dei controlli. I regolatori si occupano di stabilire le regole di governance e quelle relative ai controlli, vigilando la loro osservanza; i revisori invece osservano e valutano i controlli realizzati rispetto alla reportistica societaria e ai relativi rischi.

Sebbene i diversi ruoli siano separati, tutte le linee, comprese le linee “aggiuntive”, devono comunicare tra loro, dato che il loro comune obiettivo è quello di aiutare l'organizzazione a perseguire i propri obiettivi, minimizzando le lacune.



## Conclusioni

---

Questa monografia è stata ideata con il fine di effettuare una rivisitazione dei sistemi di controllo aziendale per attestare come i fondamentali del controllo sono sempre coerenti con le caratteristiche della “cultura del controllo”. Il tema del controllo aziendale non può prescindere dal riconoscimento dell’esistenza di una dimensione culturale costituita da conoscenze, comportamenti, convenzioni, norme e valori che si originano in contesti di riferimento in grado di influenzare l’attività degli organismi aziendali. Il continuo divenire dell’organismo aziendale per recepire i cambiamenti prodotti dall’ambiente socio-economico ha alimentato l’esigenza di una maggiore attenzione del modo in cui l’esterno percepisce le performance aziendali. Per questo motivo l’attività di controllo ha acquisito negli anni una duplice dimensione: 1) funzione di controllo interno finalizzata sia a verificare come le decisioni di politica aziendale si trasformano in decisioni operative che ad accertare la regolarità delle operazioni; 2) funzione di controllo esterno che mira a verificare come i valori aziendali vengono percepiti dall’ambiente per il tramite della comunicazione esterna. Il contributo di questo approfondimento, dopo aver evidenziato le diverse direttrici secondo cui si sono evoluti i controlli aziendali e precisamente “il controllo contabile” definito anche come “controllo esterno” ed il “controllo aziendale” come “controllo interno”, approfondisce il ruolo svolto dal sistema di controllo interno risultato decisivo per recuperare la fiducia di molti stakeholders dopo le molte crisi finanziarie che hanno caratterizzato gli ultimi decenni.

Agli inizi degli anni '90, anche a seguito di alcuni scandali finanziari di risonanza internazionale viene pubblicata la prima edizione dell’“Internal Control: Integrated Framework” ad opera del CoSO della Treadway Commissions destinato a divenire ben presto il modello di riferimento per la costruzione dei sistemi di controllo interno da parte di tutte le società del mondo. L’approccio proposto dal CoSO Report prevede un sistema di controllo interno costituito da tre elementi: gli obiettivi dell’organizzazione, le componenti e la dimensione organizzativa. La generalità dei principi espressi permette al CoSO Report di essere applicato ad ogni organizzazione societaria indipendentemente dal settore di appartenenza e dalle dimensioni. L’elemento fondamentale di un buon sistema di controlli interni è l’ambiente di controllo, all’interno del quale trovano spazio gli elementi fondamentali del buon governo di impresa: integrità e valori etici, valore delle competenze, ruolo del Consiglio di Amministrazione e dell’Audit Committee, di filosofia e stile manageriale, struttura organizzativa, attribuzione di ruoli e di responsabilità, politiche di gestione delle risorse umane. Secondo il modello proposto dal CoSO, il controllo perde la

sua valenza unicamente contabile per diventare un meccanismo complesso per cui si amplia il numero delle funzioni coinvolte nel processo di controllo. Negli anni il Framework è stato più volte aggiornato, solitamente sempre in seguito al verificarsi di nuovi scandali finanziari, ma ogni aggiornamento pur evidenziando delle sue proprie peculiarità, salvaguarda il modello di riferimento di base, assumendo nel contempo gradualmente sempre di più la dimensione di “etica della responsabilità”.

Negli anni recenti gli aggiornamenti del Framework si sono focalizzati su due diverse dimensioni: 1) la formalizzazione della metodologia di gestione dei rischi tramite l’Enterprise Risk Management (ERM); 2) le attività di controllo sulla governance.

Con l’ERM l’attenzione si sposta dal controllo alla gestione del rischio in quanto secondo tale nuovo modello il rischio acquisisce una duplice valenza, ossia rischio ed opportunità. Le modalità di gestione del rischio diventano una scelta consapevole dal management e allineata alle strategie grazie alla definizione di rischio accettabile e tolleranza del rischio. Infine, anche grazie ai principi contenuti nelle linee guida sulla corporate governance redatte dall’OCSE, l’attenzione si sposta sempre più sul controllo per una buona governance quale condizione essenziale per creare fiducia nel mercato e per tutti gli stakeholders. In questa prospettiva il Consiglio di Amministrazione diventa il supervisore a cui compete il compito di definire il “tone at the top” all’interno dell’azienda sia in modo diretto che attraverso la nomina ed il controllo sull’operato del management. In tali rinnovati contesti un adeguato sistema di controllo interno e gestione dei rischi permette il raggiungimento degli obiettivi a livello operativo, di reporting finanziario e di conformità. In un’ottica di sistema il controllo interno, integrato alla gestione dei rischi, diventa un controllo per la governance, consentendo l’allineamento, nel continuo, dell’operato del management verso obiettivi strategici. A livello operativo, il controllo per la governance aiuta il Consiglio di Amministrazione ad agire in modo informato e con la diligenza dovuta, monitorando i rischi e tutelando il patrimonio aziendale.

**Figura 1.** – L’evoluzione dei controlli

Controllo contabile	Controllo interno	Controllo per la governance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principi contabili</li> <li>• Il controllo come elemento tangibile (hard)</li> <li>• Contabilità, controllo dei costi, reporting</li> <li>• Funzioni coinvolte: Amministrazione e Controllo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CoSO Report ed ERM</li> <li>• Il controllo come processo: inclusione di aspetti hard e soft</li> <li>• I controlli sono incorporati i tutti i processi aziendali</li> <li>• Funzioni coinvolte: modello delle tre linee di difesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linee Guida OCSE e codici di Corporate Governance</li> <li>• Il controllo come processo: inclusione di aspetti hard e soft</li> <li>• I controlli a supporto degli obiettivi di lungo periodo e della sostenibilità</li> <li>• Ruolo centrale del Consiglio di Amministrazione</li> </ul>

Fonte: R. Provasi, C. Guizzetti, *L’evoluzione dei sistemi di controllo aziendale: dal controllo di gestione al controllo sulla governance*, in *Economia aziendale OnLine*, Special Issue, Vol. 10, n. 2, 2019, pp. 257-271.

I framework esistenti in tema di gestione dei rischi ed attività di controllo sono stati fatti propri e restituiti ai policymakers e agli operatori di mercato, con l'obiettivo di sostenere l'efficienza economica, la crescita sostenibile e la stabilità finanziaria. L'evoluzione dei sistemi di controllo e gestione dei rischi è sempre più indissolubilmente collegata al mutare dei contesti organizzativi e culturali in cui le aziende operano. Secondo questa impostazione viene ribadito l'approccio sistemico e multidisciplinare delle attività di controllo volte a indirizzare obiettivi di natura operativa, finanziaria e di conformità. Ed è in un'ottica sempre più sistemica che il sistema di controllo integrato alla gestione dei rischi diventa un sistema di controllo per la governance a cui spetta fra gli altri anche il compito di definire i principi di gestione dei rischi e dei controlli interni in prospettiva sia finanziaria che operativa.



## Bibliografia

---

- Abbattista G., *Storia moderna*, Donzelli Editore, Firenze, 1998.
- Abriani N., *L'organo di controllo (Collegio Sindacale, Consiglio di Sorveglianza, Comitato per il controllo della gestione)*, in U. Tombari (a cura di), *Corporate Governance e Sistemi dei controlli nelle spa*, Giappichelli, Torino, 2013.
- Acquaviva G., *Il Foreign Corrupt Practices Act: La legislazione statunitense in materia di lotta alla corruzione di fronte agli ultimi sviluppi internazionali*, in *Liuc Papers n. 89 Serie Impresa e Istituzione*, 16 agosto 2001.
- Adamo S., *Il nuovo Codice della Crisi è già in crisi?*, in *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, n. 12, 2019.
- Adamo S., Alexander D., Fasiello R., *Time and accounting in the Middle Ages: An Italian-based analysis*, in *Accounting History*, Vol. 25(1), 2020.
- Adams C., Zutshi A., *Corporate Social Responsibility: Why Business Should Act Responsably and Be Accountable*, in *Australian Accounting Review*, Vol. 14, n. 3, 2004.
- AICPA, *Auditing, Attestation and Quality Control Standards Setting Activities-Operating Policies, 16 February 2010, Appendix A – Historical Background*, in [www.aicpa.org](http://www.aicpa.org).
- AICPA, *Statement on Auditing Procedure No. 29, Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control*, Committee on Auditing Procedure, 1958.
- AICPA, *Statement on Auditing Procedure No. 54, The Auditor's Study and Evolution of Internal Control*, Committee on Auditing Procedure, 1972.
- Alessandri A., *La vocazione penalistica dell'ODV e il suo rapporto con il modello organizzativo*, in *I controlli societari: molte regole e nessun sistema*, a cura di M. Bianchini e C. Di Noia, Egea, Milano, 2010.
- Alfieri V., *Lezioni di Ragioneria applicata*, Libreria Editrice Castellani, Roma, 1914, pp. 284-286.
- Allegrini M., D'Onza G., *Corporate Governance, Risk Management e Responsabilità Sociale fra Presente e Futuro dell'Attività di Internal Auditing*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- Allegrini M., *Il controllo interno nei gruppi aziendali*, McGraw-Hill, Milano, 2008.

- Alvaro S., Ciccaglioni P., Siciliano G., *L'autodisciplina in materia di corporate governance. Un'analisi dell'esperienza italiana*, Consob, Milano, 2013.
- Amaduzzi A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, Utet, 1957.
- Amato G., *Conclusioni*, in *Enron e Parmalat – “Due sistemi Paese” a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005.
- Amodeo D., *La certificazione dei bilanci*, in *Riv. dottori comm.*, n. 4, 1966.
- Amodeo D., *Le gestioni industriali produttrici di beni*, Utet, Torino, 1956.
- Angiolelli D., *Il sistema informativo come matrice del controllo interno negli enti locali*, Aracne, Roma, 2012.
- Anthony R.N., *Planning and control systems: a framework for analysis*, Harvard University, (MA), 1965.
- Arcari A.M., *Origini ed evoluzioni del controllo direzionale nella letteratura italiana e straniera*, in *Programmazione e Controllo*, II ed., McGraw Hill, 2014.
- Arwinge O., *Internal Control: A Study of Concept and Themes*, Berlin Heidelberg: Physical-Verlag, 2013.
- Ascarelli T., *Appunti di diritto commerciale*, Società del Foro italiano, Roma, 1936.
- Ashcraft A.B., Schuermann T., *Understanding the Securitization of Subprime Mortgage Credit*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports, n. 318, March 2008, in <http://www.newyorkfed.org/research/>.
- Asquini A., *Il Diritto commerciale nel sistema della nuova codificazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I.
- Attali J., *La crisi, e poi?*, Fazi, Roma, 2009.
- Azzone G., Noci G., Manzini R., Welford R., Young C.W., *Defining Environmental Performance Indicators: An Integrated Framework*, in *Business Strategy and the Environment*, 1996.
- Baraldi M., Paletta A., Zanigni M., *Corporate Governance e sistema di controllo interno*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Barbato Bergamin M., *Cost Management*, Giuffrè, Milano, 1999.
- Bar-Gill O., Bebchuk L.A., *Misreporting Corporate Performance*, in <http://papers.ssrn.com>.
- Barucci E., Morini M., *Cartolarizzazioni: che cosa non ha funzionato*, in *Oltre lo shock. Quale stabilità per i mercati finanziari*, Egea, Milano, 2009.
- Bastia P., *Crisi Aziendale e piani di risanamento*, Giappichelli, Torino, 2019.
- Bencini R., *Il caso Lehman Brothers: cause di default e prospettive di tutela*, in <http://www.associazionepreite.it>.

- Beretta S., Pecchiari N., *Analisi e valutazione del Sistema di Controllo Interno. Metodi e tecniche*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.
- Beretta S., *Valutazione dei Rischi e Controllo Interno*, Egea, Milano, 2004.
- Bessler W., Kaen F.R., Sherman H.C., *Going Public: A Corporate Governance Experience*, in *Comparative Corporate Governance*, 1998.
- Besta F., *La Ragioneria*, II ed., Vol. 1, Vallardi, Milano, 1922.
- Bettanti A., Lanati A., *Enterprise Risk Management, nuovi orizzonti per la creazione di valore in azienda*, McGraw-Hill, Milano, 2019.
- Bianchini M., Di Noia C., *Il reticolo dei controlli societari: lo stato dell'arte*, in *I Controlli societari. Molte regole nessun sistema*, Egea, Milano, 2010.
- Bogarelli P., *Unità e Controllo economico nel governo dell'impresa: il contributo degli studiosi italiani nella prima metà del XX sec.*, Paper n. 81, Università degli Studi di Brescia, dicembre 2008.
- Bones C., Hammersley J., *Leading Digital Strategy: Driving Business Growth Through Effective E-Commerce*, Kogan Page Publishers, London, 2015.
- Bor-Yi Tsay, *Designing an Internal Control Assessment Program Using COSO's Guidance on Monitoring*, in *The CPA Journal* 80 (5), 52, May 2010.
- Bottiglieri E., *Il controllo del bilancio*, in AA.VV., *Il Bilancio d'esercizio: Problemi attuali*, Giuffrè, Milano, 1978.
- Boyd E., *The History of Auditing*, in Brown R. (ed.), *A History of Accounting and Accountants*, T. C. and E. C. Jack, Edinburgh, 1905.
- Bratton W.W., McCahery J.A., *Comparative Corporate Governance and the theory of the firm: The Case Against Global Cross-Reference*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 38, n. 2, 1999.
- Broglià G., *Sui sindaci delle Anonime*, in *Riv. it. di ragioneria*, XXX, 1937.
- Brown R., *A history of Accounting and Accountants*, Augustus M-Kelly Publishers, New York, 1905.
- Bruni F., *L'acqua e la spugna. Troppa moneta: i guasti di oggi, il controllo di domani*, Milano, 2010
- Bruni G., *Saggi di Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Bruno M., *Il coinvolgimento degli organi di controllo nella crisi d'impresa alla luce del D.Lgs 12 gennaio 2019 n. 14*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n. 2/2019, pp. 277-293.
- Brusa L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.
- Brutti N., *I codici di comportamento e società quotate*, in *Giur. comm.*, 2007, II.
- Buonocore V., *Le nuove frontiere del diritto commerciale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.
- Busco G., Fiori G., Mark Frigo L., CMA, CPA, Riccaboni A., *Sustainable Devel-*

- opment Goals: In-tegrating Sustainable Initiatives with Long-Term Value Creation*, in *Strategic Finance*, No. 9, 2017.
- Burns J., Simer B., *CoSO Enhances its Internal Control – Integrated Framework*, Vol. 20, Issue 17, Deloitte, Milano, 2013.
- Bussolin G., *Dalla Imperiale privilegiata compagnia orientale nel secolo scorso e del Lloyd Austro-Ungarico nel secolo presente*, Trieste, 1882.
- Cadbury Report, *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Londra, 1 dicembre 1995.
- Calandra Buonauro V., *I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2003, 5.
- Capaldo P., *La certificazione dei bilanci: contenuti e limiti*, in *Riv. dottori comm.*, n. 3, 1980.
- Capparelli O., Lanzino L., *Modelli di gestione del rischio e Compliance ex D.lgs. 231/2001*, Wolters Kluwer, Milano, 2016.
- Cappellaro I., *L'evoluzione storica della professione di Ragioniere*, in *Storia della Ragioneria*, Anno I, n. 0, Rirea, 1997.
- Cardia L., *Intervento*, in AA.VV., *Il Sistema dei controlli societari: una riforma incompiuta?*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008.
- Carnelutti F., *Sulle nuove posizioni del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I.
- Cassandro P.E., *Revisione aziendale e certificazione di bilanci: l'esperienza americana e i suoi insegnamenti*, in *Riv. dottori comm.*, 1980.
- Catturi G., *Teorie contabili e scenari economici-aziendali*, Padova, Cedam, 1989.
- Catturi G., *Cultura aziendale e strumenti per il controllo di gestione*, in *Studi & Informazioni*, n. 4, 1992.
- Cavalli G., *La nomina dei sindaci*, in *Trattato Società* diretto da Colombo Portale, Utet, Torino, 1998.
- Cavanna A., *Storia del diritto moderno in Europa*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 493; ed anche in *History Magazine*, n. 10, 2001.
- Ceccherelli A., *Il linguaggio dei bilanci: Formazione e interpretazione dei bilanci commerciali*, Felice Le Monnier, Firenze, 1939.
- Chiappetta F., *Diritto del governo societario. La Corporate Governance delle Società Quotate*, Milano, 2007.
- Ciambotti M., *Cenni di storia della Ragioneria e della professione contabile, con particolare riferimento alla realtà marchigiana*, in AA.VV., *I conti tornano. Storia del Collegio dei Ragionieri di Pesaro e Urbino, Collegio dei Ragionieri di Pesaro e di Urbino*, 2007.
- Ciambotti M., *L'influenza dei fattori culturali sul controllo manageriale. Un qua-*

- dro d'analisi tra aspettative e conferme empiriche*, LINT Editore, Trieste, 2001.
- Coda V., *Trasparenza del bilancio di esercizio e principi contabili*, in *Riv. dottori comm.*, n. 2, 1983.
- Coda V., *Verso i certificatori di bilancio e le società di revisione*, in *Riv. società*, 1971.
- Coen A., *Le origini della professione. Quegli antichi "Sindaci", Ordine dei dottori Commercialisti Esperti Contabili di Brescia*, in *Brescia e Futuro*, Edizione XIII, n. 1, 2002.
- Coffee Jr J.C., *Understanding Enron: it's about the Gatekeepers*, *Stupid*, 57 *Business Law*, 2002.
- Coffee Jr J.C., *What went wrong? An Initial Inquiry into the causes of the 2008 Financial crisis*, in *Journal of Corporate law studies*, 2009.
- Colombo A., Garavaglia E., *I modelli di organizzazione gestione e controllo di cui al D.lgs. n.231/2001 nel contesto della Corporate Governance*, in *Il controllo nelle società e negli Enti*, Fasc. IV-V, 2006.
- Colombo G.E., *La disciplina italiana della revisione*, in *Riv. dottori comm.*, n. 1, 1977.
- Comitato di Basilea, *Principles for Enhancing Corporate Governance*, 2010.
- Commissione Europea, *Libro Verde*, 2001.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance. Executive Summary*, 2017, cit., 3.
- Condosta L., *Adeguamento al Sarbanes-Oxley Act: metodologia, problematiche e opportunità*, in *A&F*, n. 19, 2006.
- Consob, *La crisi finanziaria del 2007-2009*, disponibile in <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>.
- Conti V., *Crisi finanziaria, controlli interni e ruolo delle autorità*, in *Il controllo delle società e negli Enti*, I, 2009.
- Coopers & Lybrand, *Il Sistema di Controllo Interno: Progetto Corporate Governance per l'Italia: un modello integrato di riferimento per il governo dell'azienda*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1997.
- Corrao P., Viola P., *Introduzione agli studi di storia*, Donzelli Editore, Firenze, 2005.
- Coronella S., *Compendio di Storia della Ragioneria*, RIREA, Roma, 2010.
- Coronella S., *Storia della Ragioneria Italiana. Epoche, Uomini e idee*, Franco Angeli, 2014.
- Corr F., Lawler J., *Damned If You do, Damned if you Don't? The OECD Convention and the Globalization of Anti Bribery Measures*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 32, 1999.

- Corsani G., *I Fondaci e I banchi di un mercante pratese del trecento. Contributo alla storia della Ragioneria e del Commercio*, La tipografica, Prato, 1922.
- Corsi C., *Le magistrature contabili nella serenissima ed il Collegio di Ragionati*, Vol. 6, Rirea Historica, 2011.
- CoSo ERM 2017, *Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance, Executive, Summary 2017*.
- CoSo, *Applying Enterprise Risk Management to Environmental, Social and Governance-related risk*, ottobre 2018.
- Cossu F., *L'indipendenza del Collegio Sindacale e del Revisore Contabile*, Supplemento Fascicolo 12/2006, Diritto & Giustizia, Varese, 2006.
- D'Alvise P., *Principi e precetti di Ragioneria*, Cedam, Padova, 1932.
- D'Amico L., *Note sull'evoluzione dell'Istituto della Revisione*, in *Rivista italiana di economia aziendale e di ragioneria*, 1990, nn. 3-4.
- D'Aquila J., *CoSO's Internal Control – Integrated Framework: Updating the Original Concepts for Today's Environment*, the CPA Journal, ottobre 2013.
- De Roover R., *New Perspective on the history accounting*, in *The Accounting Review*, 30(3), 1955.
- D'Ippolito T., *I costi di produzione e di distribuzione*, Abbaco, Roma, 1962.
- D'Onza G., *Internal Auditing profili organizzativi, dinamica di funzionamento e creazione del valore*, Giappichelli, Torino, 2013.
- De Cesare C., *Il sindacato governativo, le società commerciali e gli istituti di credito nel Regno d'Italia*, Forni, Bologna, 1979.
- De Dominicis U., *Lezioni di Ragioneria*, Vol. V, SAB, Bologna, 1968.
- De Julio F., *Come si procede alla revisione di una contabilità commerciale e le principali alterazioni dei conti e dei bilanci delle società anonime*, Arti grafiche L. Smolars e Nipote, Trieste, 1930.
- De Leonardis F., *Il contributo genovese all'uso e alla pratica contabile dell'Alto Medio Evo*, in Supplemento al n. 76 di *Summa*, dicembre 1993.
- Defliese P., Johnson K., Mcleod R., *Montgomery's Auditing*, IX Ed., Hardcover, 1975.
- Della Penna F., *I Fondamenti della ragioneria*, Studio Editoriale Moderno, Catania, 1937.
- Deloach J.W., *Enterprise-wide Risk Management: Strategies for linking risk and opportunity*, 2000.
- Dematté C., *Il caso Enron: una lezione per tutti*, in *Economia e Management*, n. 2, 2002.
- Di Cagno N., *Informazione contabile e bilancio d'esercizio*, Cacucci, Bari, 2004.

- Dickinson G., *Enterprise Risk Management: its origins and conceptual foundation*, The Geneva Papers on Risk and Insurance, 2001.
- Dittmeier A.C., *Internal Auditing: chiave per la Corporate Governance*, Egea Edizioni, Milano, 2007.
- Dittmeier C.A., Fusi E., *La governance dei rischi: un riferimento per gli organi e le funzioni di governo e controllo*, Egea, Milano, 2015.
- Dittmeier C.A., *Internal Auditing: chiave per la corporate governance*, II ed., Egea, Milano, 2011.
- Domenichini G., *Il Collegio Sindacale nelle società per azioni*, in *Trattato di Diritto Privato*, Utet, Torino, 1985.
- DuBois A.B., *The English Business Company after the Bubble Act 1720-1800*, London, 1938.
- Dundling R.L., *Effective Internal Control Systems are Key to Ensuring Compliance. Tools Available to Evaluate your organization's Effectiveness*, in *Journal of Health Care Compliance*, September 2000.
- Easterbrook F.H., *International Corporate Differences: Market or Law?*, in *Journal of Applied Corporate Finance*, n. 9(4), 1997.
- Elkington J., *Governance for Sustainability*, in *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 14, n. 6, 2006.
- Enriques L., *Codici di "Corporate Governance", diritto societario e assetti proprietari: alcune considerazioni preliminari*, in *Banca, impresa, società*, n. 1, 2003.
- Ernst & Young LLP, *Transitioning to the 2013 CoSO Framework for External Financial Reporting Purposes*, March 2014, [www.ey.com](http://www.ey.com).
- European Confederations of Institutes of Internal Audit (ECIIA), Federation of European Risk Management Associations (FERMA), *Guidance on the 8th EU Company Law Directive on Statutory Audit*, settembre 2010.
- Ferrarese M.R., *Della Corporate Governance ovvero delle imperfezioni del diritto societario*, in AA.VV., *Governo dell'impresa e mercato delle regole. Scritti giuridici per Guido Rossi*, Tomo I, Milano, 2002.
- Ferrarini G., *Controlli Interni, governo societario e responsabilità. Esperienze statunitensi ed italiane a confronto*, in *mercati finanziari e sistema dei controlli*, Atti del Convegno di Studio organizzato dal CNPDS e della Fondazione Courmayeur, 1-2 ottobre 2004, Milano, 2005.
- Ferri G., *Le società commerciali nel Codice di Commercio del 1865*, in *Riv. dir. comm.*, 1966, I.
- Fimmanò F., *I gap di informazione e controllo nei crac Cirio e Parmalat e le prospettive di riforma*, in *Società*, n. 4, 2004.

- Finocchiaro C., *Considerazioni sulla revisione in generale e sulla revisione aziendale (?)*, in *Riv. it. scienze comm.*, n. 6, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 1936.
- Flesher D.L., *60 years of progress through sharing*, in S. Ramamoorti, *Internal Auditing: History, Evolution and Perspective*, The IIA, 2003.
- Floreani A., *Enterprise Risk Management. I rischi aziendali e il processo di risk management*, EduCatt, Milano, 2004.
- Formoy R.R., *The Historical Foundations of Modern Company Law*, London, 1923.
- Fortuna F., Testarmata S., Sergiacomi S., *Mandatory Disclosure of non-Financial Information: a Structural Literature Review*, in *Proceeding of the 10<sup>th</sup> Annual Conference of EuroMed Academy of Business*, 2017.
- Fortunato S., *Bilancio e contabilità d'impresa in Europa*, Cacucci, Bari, 1993.
- Fortunato S., *Il sistema dei controlli e la gestione dei rischi (a quindici anni dal TUF)*, in *Riv. società*, n. 2-3, 2015.
- Friedman M., *The Social Responsibility of Business it to Increase its Profits*, in *the New York Times Magazine*, September 13, 1970.
- G20/OECD, *Principles of Corporate Governance*, September 2015.
- Galassi G., *Recenti sviluppi dell'archeologia della Ragioneria*, in *Storia della Ragioneria*, Pubblicazione della Società Italiana di Storia della Ragioneria, Roma, 1997.
- Galgano F., *Lex Mercatoria*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2001.
- Galletti D., *I modelli organizzativi nel D.lgs. 231/2001: le implicazioni per Corporate Governance*, in *Giur. comm.*, I, 2006.
- Garganella Martelli A., *L'organismo di Vigilanza tra disciplina della responsabilità amministrativa degli Enti e Diritto Societario*, in *Giur. comm.*, 4, I, 2009.
- Gasparri G., *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, Consob, Milano, settembre 2013.
- Gerson J.S., Jaenicke H.R., *Montgomery's Auditing*, 12<sup>th</sup> ed. New York, John Wiley & Sons, 1998.
- Ghemawat P., *Enron: Entrepreneurial Energy*, Harvard Business Studies, Case 9-700-079.
- Ghidiglia C., *Fatti ed atti del controllo economico*, in *Giornale degli Economisti*, maggio 1902.
- Ghisalberti C., *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Laterza, Bari, 2000.
- Gialdroni S., *East India Company. Una storia giuridica (1600-1798)*, Il Mulino, Bologna, 2011.

- Guarracino S., *Le età della storia: i concetti di antico medievale, moderno, e contemporaneo*, Mondadori, Milano, 2001.
- Heald M., *Management's Responsibility to Society: The Growth of an Idea*, in *Business History Review*, Vol. 31, Issue 4, 1957.
- Heir J.R., Dugan M.T., Sayers D.L., *A century of debate for internal controls and their assessment: a study of reactive evolution*, in *Accounting History*, Vol. 10, n. 3, 2005.
- Hinna L., Messier Jr W.F., *Auditing: Fondamenti di revisione contabile*, McGraw-Hill, 2007.
- Hofstede G., Neuijen B., Ohayv D.D., Sanders G., *Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases*, in *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 286-316, 1990.
- Hopt K.J., Kanda H., Roe M.J., Wymeersch E., Prigge S., *The State of the art and emerging research*, Oxford, 1988.
- IFAC, *Professional Accountants in Business Committee – International Good Practice, Guidance – Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, giugno 2012.
- IIA, *Corporate Governance Paper, Approccio integrato al sistema di controllo interno, gli organi e le funzioni preposte al controllo interno aziendale e loro relazioni*, Nota 6, novembre 2009.
- IIA, *Position Paper, The Three lines of defense in Effective Risk Management and Control*, January 2013.
- Irrera M., *Profili di Corporate Governance delle società per azioni tra responsabilità, controlli e bilancio*, Giuffrè, Milano, 2009.
- Jaeger P.G., Marchetti P., *Corporate Governance*, in *Giur. comm.*, 1997, I.
- Jasanoff M., *La compagnia delle Indie. La prima multinazionale*, Il Saggiatore, Milano, 2012.
- Johnston A., *EC Regulation of Corporate Governance*, Cambridge, 2009.
- Kaplan R.S., Cooper R., *Cost & Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance*, Boston, MA: HBS Press, 1998.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Using the Balance Scorecard as a Strategic Management System*, in *Harvard Business Review*, January-February 1996.
- Kaufman F., *Electronic Data Processing and Auditing*, New York, Ronald Press Co., 1961.
- Krstic J., Djordjevic M., *Internal Control and Enterprise Risk Management – from traditional to Revised CoSO Model*, Economic Themes, 2012.

- Lamanna Di Salvo D. A., *Ragioniere e dottore commercialista: una storica dia-triba tra differenziazione ed unificazione*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze* a cura di CERDEF. n. 8/9, agosto-settembre 2004.
- Lamonica S., *Revisione contabile e certificazione di bilancio: la prassi internazionale e la realtà italiana*, in *Riv. dottori comm.*, 1980.
- Landsittel D.L., Rittenberg L.E., *CoSO: working with the Academic Community*, 2010.
- Lanza R.B., *Take my Manual Audit, Please*, in *Journal of Accountancy*, 1998.
- Latella D., *Sistema dei controlli interni e organizzazione della società per azione*, Giappichelli, Torino, 2018.
- Leoni V. (a cura di), *Archivio di Stato di Cremona. Inventario dell'archivio storico del Comune di Cremona: sezione di Antico Regime (secc. XV-XVIII)*, Unicopli, Milano, 2009.
- Libonati B., *Conclusioni*, in *I Controlli Societari – Molte regole, nessun sistema*, a cura di M. Bianchini e C. Di Noia, Egea, Milano, 2010.
- Lieberman J., Thompson F., *Report of the staff to the Senate Committee on Governmental Affairs: Financial Oversight of Enron: The SEC and Private-Sector Watchdogs*, 8 ottobre 2002, in <http://hsgag.senate.gov/100702>.
- Loorbach D., *Governance for Sustainability*, Sustainability Scienze, Practice and Policy, 2007.
- Lord S., *An Overview of CoSo'2013 Internal Control – Integrated Framework*, McGladrey, 2013.
- Lucchese M., Sannino G., Zamponi G., *L'ampiezza e le determinanti della Non-Financial Disclosure ex D.Dlgs 254/2016: le prime risultanze nel settore bancario*, in *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, Fascicolo n. 2, 2019.
- Luchini E., *Storia della Ragioneria Italiana*, Amministrazione del Periodico "Il Ragioniere", Milano, 1898.
- Maccioni E., Tognetti S., (a cura di), *Tribunali di Mercanti e Giustizia Mercantile nel tardo Medioevo*, S. Olschki Editore, 2016.
- Malinverni R., *La tecnica della revisione*, Utet, Torino, 1926.
- Marasco V., *La certificazione del bilancio e le sue prospettive in Italia*, in *Riv. dottori comm.*, 1983.
- Marasco V., *Riflessioni critiche sulla certificazione dei bilanci*, in *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 9 e n. 10, 1983.
- Marchi L., *Revisione aziendale e Sistema di controllo interno*, Giuffrè, Milano, 2004.

- Marchini I., *Pianificazione strategica e piccola impresa*, in *Piccola Impresa/Small Business*, n. 1, 1989.
- Martinez-Ferrero J., Garcia-Sanchez I. M., Cuadrado-Ballesteros B., *Effect of Financial Reporting Quality on Sustainability Information Disclosure, Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2015.
- Martino L., De Vivo A., *L'organismo di Vigilanza previsto dal D.lgs. 231/2001, profili generali e principali problematiche applicative*, in *Il Controllo nelle società e negli Enti*, Fascicolo IV-V, 2005.
- Masi V., *La ragioneria nell'età moderna e contemporanea*, Giuffrè, Milano, 1997.
- Masi V., *La ragioneria nella preistoria e nell'antichità*, Tamari, Bologna, 1963.
- Masi V., *Ragioneria Generale*, V ed., Cedam, Padova, 1961.
- Masini C., *I rendimenti e i costi nelle determinazioni d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1970.
- Matthews D., *A History of Auditing: The Changing Audit Process in Britain from the Nineteenth Century to the Present Day*, Routledge, 27 settembre 2006.
- McGurn W., *Il dopo Enron: l'esperienza statunitense*, in *Enron e Parmalat due "sistemi-paese" a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005.
- McNally J.S., Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (CoSo), The Association of the accountants and Financial Professional in Business (IMA), *The 2013 CoSO Framework & SoX Compliance*, 2013.
- Melis F., *Storia della ragioneria: contributo alla conoscenza e interpretazione delle fonti più significative della storia economica*, Zuffi, Bologna, 1950.
- Messier Jr W.F., *Auditing*, McGraw-Hill, Milano, 2000.
- Miglietta A., Servato F., Piana P., *La valutazione del Sistema di Controllo Interno*, Ipsoa, Milano, 2012.
- Mignoli A., *Idee e problemi sull'evoluzione della "company" inglese*, in *Riv. società*, 1960.
- Milossi S., *Etimologia della crisi finanziaria*, Assonime, *Note e Studi*, n. 8/2008.
- Minsky H.P., *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, New York, 1982.
- Moir L., *What do We Mean By Corporate Social Responsibility? In Corporate Governance*, in *International Journal of Business in Society*, Vol. 1, Issue 2, 2001.
- Mollo S., *La corruzione nell'antica Roma*, Istituto Calvino, Roma, 2000.
- Molteni M., Minciullo M., Pedrini M., *C.d.a e politiche di sostenibilità. Come sostenibilità e CSR entrano nell'agenda dei board delle imprese quotate italiane*, Università Cattolica di Milano, Milano, 2014.
- Montalenti P., *Struttura e ruolo dell'organismo di vigilanza nel Quadro della ri-*

- forma del diritto societario, in I controlli societari: molte regole e nessun sistema*, a cura di M. Bianchini e C. Di Noia, Milano, 2010.
- Montalenti P., *Diritto dell'impresa in crisi, diritto societario concorsuale, diritto societario della crisi: appunti*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n. 1, 2018.
- Mosca P., *CoSO Framework 2013: l'alba di una nuova era nei sistemi di controllo interno, Guida alla contabilità e bilancio*, Gruppo 24 Ore, Milano, 2013.
- Mosco G.D., Lopreiato S., *Lo scudo e la lancia nella guerra dei "subprimes": ipertrofia e perforabilità del sistema dei controlli*, in *AGE*, 1, 2009.
- Mossa V., *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il Codice civile del 1942*, I, *Il Libro del Lavoro. L'impresa Corporativa*, Milano, 1942.
- Nestor S., *Corporate Governance Trends and Developments in the OECD Area: Where do we go from here?*, in *International Financial Law Review*, 2001.
- Newman W.H., *Constructive Control. Design and use of control systems*, Prentice-Hall, New York, 1975.
- Nobolo A., *Continuità e sistemi di governance economico nelle aziende di produzione a proprietà familiare*, Egea, Milano, 2000.
- O'Connor S.M., *The Inevitability of Enron and the Impossibility of "Auditor Independence" Under the Current Audit System*, in <http://papers.ssrn.com>.
- Oakey R., Groen A.J., Cook G., Van der Sijde P., *New Technology – Based Firms in the new Millennium*, Emerald Group Publishing, Bingley, 2008.
- OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- OECD, *I principi di governo societario dell'OCSE*, 2004.
- Olson D.L., Wu D.D., *Traditional Risk Management vs Enterprise Risk Management*, 2007.
- Olson D.L., Wu D.D., *Enterprise Risk Management*, Vol. 1, World Scientific, Singapore, 2008.
- Onado M., *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Bari, 2009.
- Onado M., *La crisi finanziaria internazionale: le lezioni per i regolatori*, in *Banca, impresa, società*, n. 1, 2009.
- Onado M., *La riforma della legislazione italiana, in Enron e Parmalat – "Due sistemi Paese" a confronto*, a cura di E. Paciotti e G. Salvi, Lecce, 2005.
- Orlandini P., *Rendicontazione e Responsabilità Sociale*, Giappichelli, Torino, 2008.
- Pavan A., Modica P., *Valori etici, valori economici e controlli interni nelle azien-*

- de, in E. Laghi, G. Zanda (a cura di), *Scritti in onore di Pellegrino Capaldo*, Egea, Milano, 2014.
- Paletta A., *Il controllo Interno nella Corporate Governance*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Perry W.E., Warner H.C., *A Quantitative Assessment of Internal Controls*, Internal Auditor, April 2005.
- Pontani F., *Auditing. Storia, Tecnica e Scienza. Un'evoluzione involutiva?*, Giapichelli, Torino, 2011.
- Pontani F., *La revisione contabile nel mondo occidentale. Dal medioevo all'età contemporanea*, in *Economia Aziendale OnLine*, n. 4, 2014.
- Pontani F., *Revisione e revisori di bilancio: aspetti del potere di controllo americano in Italia*, in *L'Uomo Libero* n. 25, Milano, giugno 1987.
- Porter B., Simon J. & Hatherly D., *Principles of External Auditing*, John Wiley & Sons, 2005.
- Power M., *La società dei controlli. Rituali di verifica*, a cura di F. Panozzo, Torino, 2002.
- Presti G., *Tutela del risparmio e Codice di Autodisciplina delle società quotate*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, I, 2006.
- Principe A., *Il controllo giudiziario nel governo societario*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Privitera C., *L'origine ed evoluzione del pensiero ragionieristico*, Giuffrè, 2003.
- Protiviti, *Nuovo COSO ERM Framework: le principali novità*, disponibile sul sito <https://www.anra.it/portal/contenuti/risk-management/1122/nuovo-coso-erm-framework-le-principali-novita>.
- Provasi R., Guizzetti C., *L'evoluzione dei sistemi di controllo aziendale: dal controllo di gestione al controllo sulla governance*, in *Economia aziendale OnLine*, Special Issue, Vol. 10, n. 2, 2019.
- Provasi R., *Il sistema di revisione contabile nella Repubblica Popolare di Cina*, in *Il controllo nelle società e negli enti*, Giuffrè, Milano, Anno XVI, Fascicolo 2012.
- Provasi R., *L'esperienza italiana dei sistemi di controllo interno alla luce dei modelli di riferimento internazionali*, in *Il Controllo nelle società e negli Enti*, Anno VIII, 2-2004.
- Provasi R., *L'evoluzione contabile in Cina. Origine e confronti con il metodo partitiduplistico italiano*, in *Rivista di contabilità e cultura aziendale*, Vol. XIII, n. 1, Franco Angeli Editori, Milano, 2013.
- Provasi R., Riva P., *Legal Account Auditing in Chinese Listed Companies Corporate System. Relevance and Implications*, in *Corporate Ownership & Control*, 06/2014, 11 (Spring 2014).
- PWC, AIIA, *La gestione del rischio aziendale*, Il Sole 24Ore, Milano, 2006.

- Quagli A., *I principi contabili di derivazione professionale nella revisione del bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna, 1999.
- Quagli A., *L'evoluzione dei principi contabili di derivazione professionale in Italia*, Il Borghetto, Pisa, 1998.
- Ramamoorti S., *Internal Auditing: History, Evaluation and Perspective*, The Institute of Internal Auditors.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *This Time is Different: a Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crisis*, Working Paper 13882, March 2008, in [https://scholar.harvard.edu/files/this\\_time\\_is\\_different\\_short.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/this_time_is_different_short.pdf).
- Revere A., *Sullo schema di Decreto-legge relativo alla nomina dei sindaci nelle società Anonime*, in *Rivista italiana di ragioneria*, n. 8 e 9, 1936.
- Richter M.S., *Il nuovo Codice di autodisciplina delle società quotate e le novità legislative in materia di autoregolamentazione*, in *Riv. dir. comm.*, I, 2007.
- Rigotti M., *Commento sub art. 2403*, in AA.VV., *Commentario alla riforma delle società*, artt. 2397-2409 septies, a cura di F. Ghezzi, 2005.
- Rittenberg L.E., *A reflection of the times: the long-awaited Internal Control-Integrated Framework update aims to help organizations better design and implement controls, with an eye toward today's business challenges*, Internal Auditor, Associazione Italiana Internal Auditors, 2013.
- Rood Jr C.A., Antonius B., *Internal Controls – Getting current with the CoSO 2013 Framework*, Utah Business, 2013.
- Rordorf R., *I criteri di attribuzione della responsabilità. I modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire i reati*, in *Società*, 2001.
- Rossi G., *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano, 2003.
- Ruozzi R., *Intermezzo – Tre anni di crisi bancarie*, Spirali Editore, Milano, 2010.
- Rusconi G., *Il Bilancio Sociale. Economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma, 2013.
- Sacerdoti A., *Dei Sindaci delle società anonime e delle garanzie da sostituirsi agli stessi*, in *Riv. dir. comm.*, I, Piccinin Nuova Libreria, Padova, 1914.
- Salandra V., *Le società commerciali secondo il nuovo Codice civile*, Bologna, 1942.
- Sangster A., *The genesis of double entry bookkeeping*, in *The Accounting Review*, 91(1), 2015.
- Santuari A., *Le società di capitali fra autorizzazione governativa e libertà di associazione durante il periodo 1800-1865*, in *Riv. dir. civ.*, 1996.
- Sapelli G., *Giochi proibiti. Enron e Parmalat. Capitalismi a confronto*, Mondadori, Milano, 2004.

- Schwarz S.L., *Enron and the Use and Abuse of Special Purpose Entities in Corporate Structures*, Research Paper n. 207, Duke Law, 2002.
- Sciarelli S., *Business Quality and Business Ethics*, in *Total Quality Management Journal*, Vol. 13, Issue 8, 2002.
- Sciumè A., voce *Sindaci (collegio dei)*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Giuffrè, Milano, 1990.
- Serra L., *Storia della ragioneria italiana*, Giuffrè, Milano, 1999.
- Sherman S., *Enron: Uncovering the uncovered story*, in *Columbia Journal Review*, March-April 2002.
- Shleifer A., Vishny R.W., *A survey of Corporate Governance*, in *The Journal of Finance*, Vol. LII, n. 2, June 1977.
- Spada P., *Autorità e libertà nel diritto delle società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1996.
- Teck-Heang L., Azham M.A., *The evolution of auditing: An analysis of the historical development*, in *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 2008.
- Tedeschi G., *Il Collegio Sindacale*, in *Comm. Codice civile* diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1992.
- Tiscini R., *Economia della crisi d'impresa: profili di governance e informativa aziendale*, Egea, Milano, 2014.
- Thomas C.W., *The Rise and fall of Enron*, 1 aprile 2002 in <http://www.journalofaccountancy.com/iissues/2002>.
- Ungari P., *Profilo storico del diritto delle anonime in Italia*, Roma, 1974.
- Unoki K., *Merger, Acquisitions and Global Empires: Tolerance, Diversity and the Success of M&A*, Routledge, London, 2012.
- Valensise P., *L'organismo di Vigilanza ex D.lgs. 231/01: considerazioni sui poteri, composizione e responsabilità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2, 2009.
- Van Den Berghe L., De Ridder L., *International Standardisation of Good Corporate Governance: best practices for the board of Directors*, Boston, 1999.
- Vema M., *I revisori dei conti nel progetto del nuovo codice di commercio*, in *Rivista italiana di ragioneria*, n. 5/1935.
- Venturi E., *Globalizzazione, interconnessione dei mercati e crisi finanziaria. Identificazione di possibili interventi correttivi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, n. 1, Vol. 62, Fascicolo 1, 2009.
- Verrascina A., *Revisione e Certificazione: Note Introduttive*, Università degli Studi di Trieste, Istituto di Ragioneria, Quaderno n. 15, a.a. 1980-1981.
- Viganò A., *Revisione e Certificazione di Bilancio*, Franco Angeli, Milano, 1989.

- Vivante C., *Per la riforma delle società anonime*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I.
- Watts R.L., Zimmerman J.L., *Agency Problems, Auditing and the Theory of Firms: some evidence*, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, n. 3, 1983.
- World Economic Forum, *Global Risk Perception Survey*, 2018-2019.
- Zambon S., *Alle origini della revisione contabile*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Zambon S., *Locating Accounting in its National Context: the Case of Italy*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Zanchi M., *La tutela degli azionisti di minoranza nelle società quotate*, Giuffrè, Milano, 2009.
- Zanda G., *La funzione direzionale di controllo*, Stabilimento Tipografico Editoriale Fossataro, Cagliari, 1968.
- Zannini A., *Il sistema di revisione contabile della Serenissima. Istituzioni, Personale, Procedure (secc. XVI-XVIII)*, Albrizzi Editore, Venezia, 1994.
- Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomi I, II, III, Giuffrè, Milano, 1957.
- Zattoni A., *Assetti Proprietari e Corporate Governance*, Milano, 2006.
- Zerbi T., *Le origini della Partita Doppia*, Marzorati, Milano, 1952.
- Zuccardi Merli M., *Il sistema informativo contabile per l'azienda comune: dalla contabilità finanziaria all'introduzione della contabilità economica*, Maggioli, Rimini, 1995.





Finito di stampare nel mese di maggio 2020  
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1  
38015 Lavis (TN)





