

# 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.

