

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato si prefigge lo scopo di analizzare il Sistema dei Controlli Interni nelle società quotate, tema di fondamentale importanza per il governo societario e oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale e di dottrina anche in conseguenza agli scandali finanziari verificatisi nel tempo e che hanno evidenziato la necessità di implementare strutture in grado di garantire al mercato una ragionevole certezza<sup>1</sup> contro il ripetersi dei fallimenti.

Il lavoro affronta il tema appena presentato soffermandosi sull'evoluzione storica del quadro giuridico di riferimento, trattando nella prima parte il contesto internazionale, in quanto si ritiene che gli Stati Uniti furono il contesto di maggiore sviluppo del concetto di *corporate governance* e di controllo interno e che grazie all'esperienza maturata nelle economie anglosassoni, dove la netta separazione tra proprietà e controllo tipica delle *public companies*, sia stato stimolato il dibattito sulle modalità attraverso le quali assicurare quella sistematicità ed effettività ai controlli, necessarie ad evitare che l'organo amministrativo possa adottare "condotte interessate (o altrimenti opportunistiche)"<sup>2</sup>.

Se dapprima il controllo era considerato un aspetto meramente incidentale della revisione contabile dagli anni '50 del novecento la nozione si amplia notevolmente nei decenni successivi, fino ad arrivare ad un'accezione, più moderna, di strumento di gestione integrata del rischio d'impresa (*Enterprise Risk Management - ERM*), di salvaguardia delle risorse aziendali e di creazione di valore per tutti gli *stakeholders*.

Successivamente è stato presentato il panorama legislativo italiano nei suoi snodi principali, la sua evoluzione e i vari attori che compongono il Sistema dei Controlli e come questo sia stato influenzato dal contesto internazionale.

Il Sistema di Controllo Interno, nucleo centrale degli assetti organizzativi adeguati, non trova nella legislazione italiana una definizione univoca ma è inquadrabile quale insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi, volto ad assicurare che l'attività aziendale sia in linea con le strategie e le politiche aziendali e sia improntata a canoni di sana e prudente

---

<sup>1</sup> L'*Enterprise Risk Management* è stato definito dal *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* come: "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 sull'attività aziendale, per gestire il rischio entro i limiti del rischio accettabile e per fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi aziendali".

<sup>2</sup> Cfr. BARACHINI; *Tutela delle minoranze e funzione gestoria*; *Giurisprudenza commerciale*, fasc. 4, 1 agosto 2018, pag. 576.

gestione. Tale definizione, mutuata dalle disposizioni del Codice di Autodisciplina delle società quotate<sup>3</sup> e della Consob<sup>4</sup> è generalmente accettata a livello di dottrina.

Nel presentare il quadro italiano sono state ripercorse le tappe più importanti dell'evoluzione legislativa in materia di controlli quali la legge n. 216/1974 con cui venne istituita la Consob e dettata una disciplina speciale per le società quotate; l'emanazione del Testo Unico della finanza (TUF) con il decreto legislativo n.58 del 1998 di cui il Collegio Sindacale, perno del Sistema di controllo fu “*uno dei punti nodali dell'azione riformatrice*”<sup>5</sup> del Testo Unico; il Codice di Autodisciplina che introduce per la prima volta la figura degli amministratori indipendenti e dei comitati interni al Consiglio di amministrazione oltre ad inquadrare il Consiglio di amministrazione nel suo ruolo vertice e quale articolazione del Sistema di Controllo Interno e gestione dei rischi; il Decreto Legislativo n. 231/2001 che introduce un regime di autonoma responsabilità amministrativa in carico delle società e di altri enti associativi nel caso in cui vengano commessi reati previsti da un tassativo elenco, responsabilità esclusa dalla circostanza che l'ente abbia preventivamente adottato misure organizzative idonee a evitare il prodursi delle fattispecie di reato previste dal decreto; la riforma del diritto commerciale del 2003 con cui viene sancito un obbligo di cooperazione tra i diversi organi sociali relativamente all'*internal governance* e viene data la possibilità di optare per due nuovi modelli di amministrazione e controllo oltre al modello tradizionale; la legge sulla tutela del risparmio n. 262/2005 che è intervenuta sulle modalità di scelta degli organi di amministrazione e controllo, ha affidato nuovi compiti all'organo deputato al controllo quale l'incarico di verificare con attività appositamente predisposte come i Codici di comportamento cui l'impresa dichiara di aderire vengano concretamente rispettati, introduce profili di maggior tutela per gli azionisti di minoranza e si occupa di rivedere alcuni punti relativi alle disposizioni in materia di conflitti d'interesse, alla circolazione degli strumenti finanziari e alle autorità di vigilanza dei diversi settori, oltre a prevedere la responsabilità personale in capo ad alcuni attori aziendali circa la veridicità dei documenti contabili e delle informazioni rese e introduce un ulteriore attore nel complesso Sistema dei Controlli, il “dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari; e, infine, il Decreto Legislativo n. 39 del 2010 e le sue successive modifiche, con particolare attenzione al Decreto Legislativo n. 135/2016 che ne ha profondamente innovato il contenuto, riscrivendo, in particolare, il testo dell'Art. 19 che disciplina per gli enti di interesse

---

<sup>3</sup> Cfr. CODICE DI AUTODISCIPLINA, art. 7.P.1; secondo cui: «*l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi*».

<sup>4</sup> Cfr. GASPARRI; *I controlli interni nelle società quotate, gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*; Quaderni giuridici Consob n. 4; settembre, 2013.

<sup>5</sup> MONTALENTI; *La società per azioni quotata*; CEDAM, 2004.

pubblico il ruolo e i compiti assegnati al comitato per il controllo interno e la revisione contabile.

Per controllo non si intende dunque un evento isolato o una circostanza unica, bensì una serie di azioni riguardanti l'attività aziendale e tali azioni sono pervasive e sono connesse al modo in cui le attività sono gestite.

Al termine di tale ricostruzione sono state esaminate le aree grigie e le criticità rilevate dalla dottrina, associazioni di categoria e istituzioni quali il rischio di sovrapposizione di competenze tra i vari organi del Sistema di Controllo e la necessità di un coordinamento efficiente ed efficienti flussi informativi tra gli stessi, la crescente esigenza di tutela delle minoranze e il ruolo rivestito dagli amministratori indipendenti in questo sistema.

Si è concluso l'elaborato riferendosi ad alcune recenti pronunce della Cassazione che si sono espresse in merito al controllo esercitato dal Collegio Sindacale e che hanno il merito di fornire un significativo contributo nel chiarire ruoli e riflessi sulle responsabilità dei sindaci di società quotate per inadeguatezza del sistema dei controlli.

## CAPITOLO I

### EVOLUZIONE STORICA E LEGISLATIVA DEL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO NEL PANORAMA INTERNAZIONALE

#### 1.1 Le origini storiche dell'istituto dei controlli interni

Secondo quanto sostenuto da certa dottrina<sup>6</sup>, le pratiche contabili si sarebbero sviluppate nel tempo attraverso processi storici dipendenti da quella che è stata l'evoluzione dell'economia e del concetto di società commerciale.

Per comprendere la logica e le strutture delle moderne istituzioni societarie è pertanto utile analizzare i momenti di più significativo cambiamento e come si è arrivati al sistema attuale.

Le prime pratiche commerciali in occidente erano prevalentemente di carattere orale. Si sono riscontrate prove, risalenti al periodo ellenistico, di contratti in forma scritta in Grecia e in Egitto. I Romani, tuttavia, nei rapporti d'affari fecero affidamento su impegni orali per tutta la Repubblica. Tale forma di contratto, nella quale le parti recitavano i termini dell'accordo in presenza di testimoni, solo gradualmente si è evoluta in pratiche scritte. La dottrina<sup>7</sup> identifica tre fasi principali del passaggio dalla forma orale a quella scritta: *i*) l'eventuale utilizzo di documenti scritti, insieme ad altri tipi di prove, a verifica dell'avvenuta transazione orale, *ii*) l'integrazione scritta alla contrattazione orale quale passaggio essenziale e, infine, *iii*) l'utilizzo esclusivo della forma scritta a validazione della transazione.<sup>8</sup>

Sin dalla società feudale si avvertì il bisogno di delineare le modalità e le procedure di gestione attribuendovi forme e contenuti verificabili, finché nel XIII secolo, con lo *ius mercatorum*<sup>9</sup>, non venne riconosciuto un vero e proprio ruolo al soggetto investito delle funzioni di controllo che si andò ampliando e delineando solo nei secoli successivi con il modificarsi del sistema imprenditoriale, basato fino ad allora sull'iniziativa privata dei mercanti.

Semplicisticamente si tende a definire il diritto quale conseguenza del cambiamento sociale e politico anziché individuare in esso uno dei temi propulsori e concausa di detto cambiamento. Tale concetto, espresso da Harold J. Berman appare

---

<sup>6</sup> Cfr. WAYMIRE e BASU; *Accounting is an Evolved Economic Institution; Foundations and Trends in Accounting*, Vol. 2, No 1-2, 2008.

<sup>7</sup> Cfr. USHER, Professor of Economics in Harvard University; *The Early History of Deposit Banking in Mediterranean Europe; The American Historical Review*, Volume 50, Issue 3, 1 April 1945.

<sup>8</sup> Cfr. MILLS; *The Probative Capacity of Accounts in Early-Modern Spain in The Accounting Historian's Journal*, XIV, 1 (1987), 95.108.

<sup>9</sup> Cfr. GALGANO; *Lex Mercatoria*; V ed.; Il Mulino; Bologna, 2010: "le ragioni della proprietà sono destinate a cedere quando si trovano in conflitto con quelle della mercatura"; lo *ius mercatorum* aveva lo scopo primario di proteggere la classe mercantile.

particolarmente calzante nel contesto della rivoluzione commerciale, caratterizzato da una giurisprudenza attiva e in grado di fornire strumenti giuridici nuovi e di riformare gli antichi usi commerciali. In assenza di tale spinta, dei tribunali e della legislazione mercantile, le altre pressioni sociali ed economiche volte al cambiamento avrebbero difficilmente trovato sbocco. “*Così, la rivoluzione commerciale contribuì a creare il diritto commerciale, il quale, a sua volta, servì a produrre la rivoluzione commerciale.*”<sup>10</sup>

Il moderno concetto di Sistema dei Controlli Interni, fonda le sue radici nella costituzione delle prime compagnie commerciali e con queste del conseguente trasferimento di risorse dai proprietari agli agenti. Nel XVII secolo con la loro formazione e la conseguente dissociazione tra diritti di proprietà e di gestione la funzione di controllo interno venne inserita in un quadro regolamentare più dettagliato e ampio seppur ancora molto lontano da quello attuale.

Nel 1600 venne fondata l’East India Company<sup>11</sup>, una delle prime compagnie insieme all’olandese Vereenigde Geoctroyeerde Oostindische Compagnie (VOC), fondata nel 1602, in cui è possibile riscontrare nella gestione i connotati del precipitato logico insito nel fatto che il fine delle stesse fosse “*non il comune beneficio [...] ma il guadagno particolare di ciascuno speculatore*” e fosse quindi “*giusto che ciascuno fosse a conoscenza del modo in cui è stato impiegato il proprio denaro, cioè che ciascuno possa prendere parte all’assemblea che ha il potere di regolare ciò e abbia cognizione dei conti*”.<sup>12</sup>

Nell’East India Company ciascun partecipante alla corporazione godeva del diritto a consultare personalmente i libri sociali e gli amministratori erano essi stessi mercanti mentre nell’olandese VOC, a struttura più marcatamente oligarchica, la gestione spettava a direttori provenienti dall’amministrazione statale e nominati da un ristretto gruppo di azionisti principali, detentori esclusivi di tale diritto riconosciutogli dall’*octrooi*, atto normativo di fondazione della società.<sup>13</sup> Anche l’*octrooi* comunque riconosceva diritti di accesso ai dati contabili ai soci e obblighi di rendicontazione al fine di stabilire l’eventuale eccedenza dell’attivo sul passivo da ripartire ai membri della corporazione in sede di chiusura dei conti.

---

<sup>10</sup> Cfr. BERMAN; *Diritto e rivoluzione: le origini della tradizione giuridica occidentale*; Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>11</sup> Inoltre, l’EIC fornisce un interessante contesto di studio all’evoluzione del Sistema di Auditing e Controllo da semplice processo ex-ante ad una verifica ex-post delle transazioni finanziarie. In tale analisi viene in aiuto lo studio dell’emergere della figura di Revisore dei conti da azionisti volontari ad azionisti remunerati fino ad arrivare a figure professionali esterne. DOBIA; *The Early Evolution of Corporate Auditing: The East India Company (1600-1640)*.

<sup>12</sup> Cfr. HOBBS; *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*; 1651.

<sup>13</sup> Cfr. LATELLA; *‘Sistema’ dei controlli interni e organizzazione della società per azioni*; G. Giappichelli Editore.

I poteri di controllo, per come inizialmente definiti, già allora presentavano alcune delle caratteristiche identificative dei modelli attuali quali l'espressa regolamentazione dei revisori che non avevano poteri limitati alla verifica della correttezza delle scritture ma anche di più invasivo controllo sull'osservanza dei regolamenti ed il fatto che fosse riconosciuto ai membri delle corporazioni un forte diritto di informazione, oltre a essere prevista la convocazione di un'assemblea generale nella quale dibattere degli affari principali.

Entrambi i modelli di controllo, previsti fondamentalmente per esigenze di rendicontazione, andarono incontro a sterilizzazione da parte degli amministratori stessi che avevano interesse a tenere nascosti i registri o mostrarli solo in parte, facilitati dall'appoggio degli Stati Generali e dal fatto che la maggior parte dei registri si trovasse nelle Indie oltre al fatto che lo stato di guerra con la Spagna impediva la divulgazione di notizie concernenti stabilimenti ubicati in luoghi remoti.<sup>14</sup>

Nel XVIII secolo la parcellizzazione del capitale andò aumentando di pari passo con la complessità delle operazioni e delle relazioni intercorrenti tra gli organi societari lasciando affiorare la necessità di rendicontazioni più articolate e il conseguente sviluppo dei sistemi di controllo.

Il primo fondamento giuridico dell'istituto della Revisione Contabile risale al 1844 con l'emanazione del *Joint Stock Companies Act* che prevedeva l'obbligatorietà di una verifica indipendente delle scritture contabili.<sup>15</sup> Tale atto ha regolato le modalità di corretta tenuta delle scritture contabili, di redazione del bilancio e del controllo dello stesso da parte di un nucleo di revisori. In tale contesto il revisore non appartiene ancora ad una specifica categoria professionale ma rappresenta la persona incaricata dall'assemblea dei soci di attestare se il bilancio redatto dagli

---

<sup>14</sup> Per quanto riguarda la compagnia inglese EIC, nel 1657, venne imposta una nuova regola di sottoscrizione del capitale sociale che prevedeva che solo chi avesse investito una elevata somma di denaro potesse partecipare alla gestione; la compagnia olandese VOC non modificò invece l'octrooi ma l'esercizio del controllo da parte degli azionisti fu con ogni mezzo impedito. MIGNOLI; *Idee e problemi nell'evoluzione della "company" inglese*; Rivista delle Società; 1960.

<sup>15</sup> Il diritto societario britannico subì una serie di importanti cambiamenti durante la prima parte del regno della Regina Vittoria. Il primo grande cambiamento fu la semplicità con cui potevano essere costituite società per azioni rispetto al passato. Se prima era necessario un atto del Parlamento ora bastava la registrazione della società stessa. La legge del 1844, *Act for the Registration, Incorporation and Regulation of Joint Stock Companies*, non consentiva la responsabilità limitata e richiedeva il rispetto di una serie di disposizioni relative alla registrazione degli azionisti e alla produzione di bilanci e scritture di fine esercizio sottoposte a controllo indipendente; MALTBY; *UK Joint Stock Companies Legislation 1844-1900: accounting publicity and "mercantile caution"*; in *Accounting History*; May 1998.

amministratori rispecchi o meno la realtà societaria.<sup>16</sup> Il controllo era percepito meramente quale dettaglio accessorio della prassi di revisione contabile.

## **1.2 Dal *financial reporting* ad un moderno concetto di gestione integrata del rischio d'impresa**

Gli Stati Uniti furono il contesto di maggiore sviluppo del concetto di *corporate governance* e di controllo interno.

La crescita che diverse imprese cominciarono a sperimentare dagli anni '50, in termini dimensionali, impose ai revisori esterni l'adozione di metodi di analisi "a campione", con il risultato che per i revisori stessi divenne essenziale focalizzare la propria attenzione sull'adeguato funzionamento del sistema dei controlli interni. L'esistenza di idonee procedure contabili e amministrative forniva, infatti, le garanzie necessarie ad assicurare la veridicità e la completezza dei documenti contabili sottoposti a revisione.<sup>17</sup>

Nei decenni successivi la cultura dei controlli ebbe rapido sviluppo. Nel 1959 venne emanato dal *Committee on Auditing Procedure dell'American Institute of Certified Public Accountants* (di seguito, per brevità, anche AICPA) lo *Statement on Auditing Procedure No.29*<sup>18</sup> nel quale era contenuta una nozione di controllo interno che andava oltre agli aspetti meramente contabili. In esso, infatti, venivano per la prima volta separati i controlli amministrativi, che riguardavano l'efficacia operativa e la congruità delle decisioni gestionali con le politiche aziendali, dai controlli contabili, inerenti alla salvaguardia dei beni aziendali e l'attendibilità dei documenti finanziari. Nuove esigenze di tutela dalle frodi e dall'adozione di pratiche illegali emergono nelle realtà societarie e spingono il legislatore a spostare l'attenzione da un piano regolamentare incentrato su risarcimenti ex-post ad uno di prevenzione e monitoraggio ex-ante.

Nel 1985 venne istituita la *National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Treadway Commission)*, su iniziativa del settore privato, finanziata e patrocinata congiuntamente AICPA, dall'*American Accounting Association (AAA)*, dal *Financial Executives Institute (FEI)*, dall'*Institute of Internal Auditors (IIA)* e dal *National Association of Accountants (NAA)*. Tale commissione venne

---

<sup>16</sup> Cfr. PONTANI; *La revisione contabile nel mondo occidentale, dal medioevo all'età contemporanea*; Business and management sciences international quarterly review; Pavia, febbraio 2015; n. 4/2014.

<sup>17</sup> Cfr. GASPARRI; *Controlli interni nelle società quotate, gli aspetti della disciplina italiana e i problemi aperti*; Consob Quaderni Giuridici n°4; settembre 2013.

<sup>18</sup> COMMITTEE ON AUDITING PROCEDURE, AICPA, *Statement on Auditing Procedure No.29, Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control*, 1958.

istituita con lo scopo di studiare il sistema di rendicontazione finanziaria negli Stati Uniti e di identificare i fattori causali della più diffusa tra le pratiche fraudolenti in ambito contabile: il falso in bilancio. Essa pubblicò i risultati del proprio operato nel 1987 nel *Report on Fraudulent Financial Reporting* (cosiddetto *Treadway Report*).<sup>19</sup> Questa si propose tre principali obiettivi: *i*) analizzare la misura in cui atti fraudolenti in ambito di rilevazioni contabili e *report* finanziari possono essere evitati o scoraggiati e come sia possibile identificarli più rapidamente dopo che si sono verificati oltre a quanta parte del verificarsi di tali eventuali atti fraudolenti sia da attribuire ad un declino di competenze e professionalità dei revisori interni all'impresa, *ii*) esaminare il ruolo del Revisore Esterno Indipendente concentrandosi, in particolare, sulla sua capacità e professionalità nel rilevare le frodi in atti di rendicontazione finanziaria e valutare se modifiche alle norme di controllo (esterno ed interno) possano ridurre il verificarsi di tali atti fraudolenti ed *iii*) identificare i sistemi organizzativi delle strutture corporative che possono maggiormente contribuire a individuare atti di rendicontazione fraudolenta o la loro omessa segnalazione.

Il lavoro della *Treadway Commission* si estrinsecò in un approccio nuovo al fenomeno, l'attore del controllo non è più un soggetto distinto e distante da chi effettua mansioni operative e il controllo diviene un processo che si compie nel continuo al fine di creare valore per l'impresa. Questa nuova ottica fece nascere l'esigenza di dotare il *management* di un modello in grado di configurare organicamente i sistemi di controllo interno. Da tale lavoro emersero evidenti difetti di un'ottica a compartimenti stagni in cui la concezione di controllo è intesa quale insieme di autonome attività ispettive.

Nelle raccomandazioni formulate all'interno del *Treadway Report* venne esplicitamente indicato il sistema dei controlli interni quale fattore critico, in particolare veniva sottolineata l'importanza, nella predisposizione e controllo dell'informativa economico-finanziaria, dei Codici di Comportamento, dei Comitati di *Auditing* esperti e attivi e di una funzione di *Internal Auditing* efficace e obiettiva.

Venne proposta, quale soluzione ideale, l'utilizzo di apposite politiche di *risk management*, volte a realizzare una mappatura dei rischi che identificasse le aree maggiormente esposte e a rafforzare quelle che risultassero più deboli mediante opportuni aggiustamenti organizzativi nella forma di protocolli comportamentali.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting*; October 1987  
<https://www.coso.org/Documents/NCFFR.pdf>

<sup>20</sup> Cfr. DITTMAYER; *La governance dei rischi. Un riferimento per gli organi e le funzioni di governo e controllo*; EGEA.



Le associazioni promotrici della *Treadway Commission* diedero, successivamente, il via ad uno specifico sottogruppo di lavoro, il *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (di seguito, per brevità, anche C.o.S.O.), con lo scopo di dare risposta alle esigenze di tutela dalle frodi e dall'adozione di pratiche illegali da parte del management che costituissero pregiudizio alla creazione di valore per l'azienda emerse dal *Treadway Report* e di sviluppare un modello comune di controllo interno. Il C.o.S.O. affidò l'incarico di compiere lo studio alla società di revisione Coopers & Lybrand (attualmente PricewaterhouseCoopers) che approfondì l'analisi sulla base dei contributi e informazioni provenienti da diversi soggetti a vario titolo coinvolti nella problematica dei controlli interni (*i.e.* amministratori e dirigenti di imprese pubbliche e private, docenti universitari, autorità di vigilanza, revisori interni e esterni).

Nel 1992 venne pubblicato, a seguito di un lungo dibattito cui ebbero modo di partecipare i rappresentanti di tutte le associazioni professionali coinvolte nel progetto, un rapporto finale in quattro volumi dal titolo *Internal Control: Integrated Framework* (C.o.S.O. Report<sup>21</sup>).

Il C.o.S.O. Report, progettato quale modello organizzativo per il management e i membri non esecutivi del Consiglio di Amministrazione, tratteggiò per la prima volta le caratteristiche fondamentali di un modello organico di riferimento per imprese e organizzazioni complesse e sottolineò le responsabilità delle società e del *management* nella predisposizione di un sistema di controllo adeguato.

L'esplicitazione di tale modello (in cui finalità, attività e componenti inerenti al sistema di controllo interno integrano un processo organico) aveva lo scopo di fornire alle organizzazioni che lo adottavano una ragionevole sicurezza circa il raggiungimento di obiettivi di efficacia ed efficienza delle attività operative, attendibilità delle informazioni di bilancio e conformità alle leggi e regolamenti in vigore.

Gli obiettivi del controllo interno erano, pertanto, stati ampliati da un mero controllo sui *financial reports* ad un controllo anche operativo e di *compliance* che non si componeva di attività sporadiche ma che consisteva in una attività continua diffusa nei vari livelli dell'organizzazione. Un meccanismo, ben definito, basato su un insieme ordinato di operazioni prestabilite tra loro logicamente omogenee, che un soggetto responsabile deve eseguire in quanto afferenti al suo ruolo e un insieme di operazioni prestabilite nell'ambito di un processo aziendale miranti l'accertamento di date procedure.

---

<sup>21</sup> *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (C.o.S.O.), Internal Control, Integrated Framework*, AICPA, 1992; tradotto e integrato da PRICEWATERHOUSECOOPERS, *Il sistema di controllo interno. Progetto Corporate Governance per l'Italia*; Il Sole 24 Ore, 2002.

Il Report in esame suddivide il controllo interno in cinque componenti strettamente interconnesse: l'ambiente di controllo, la valutazione del rischio, l'attività di controllo, l'informazione e la comunicazione e l'attività di monitoraggio.

L'ambiente di controllo interno rappresenta il fondamento di ogni impresa e degli ulteriori componenti elencati. Ha lo scopo di garantire che il *management* operi nel rispetto del codice etico e fornendo contributi di elevato livello qualitativo. È l'insieme di *standard*, processi e strutture che forniscono la base per sviluppare un adeguato Sistema di Controllo. Comprende l'integrità dell'organizzazione e i valori etici che persegue e che comunica a ciascuno dei soggetti che ne fanno parte, la struttura organizzativa e l'assegnazione di autorità e di responsabilità. Ha un impatto pervasivo sul sistema globale. Sono determinanti dell'ambiente di controllo interno: le caratteristiche delle risorse umane all'interno dell'impresa, le relazioni tra i vari soggetti, i processi di trasformazione e le tecnologie utilizzate e la *governance* societaria.

La valutazione dei rischi consiste nell'individuazione e analisi sia qualitativa che quantitativa di quegli avvenimenti che possono compromettere il raggiungimento dei prefissati obiettivi aziendali, in maniera tale da mantenerli entro un livello ritenuto accettabile.

Il terzo punto, l'attività di controllo, si concretizza nelle procedure e politiche che devono essere attivate per ridurre i rischi connessi alla realizzazione degli obiettivi aziendali con una particolare attenzione ad evitare una duplicazione e stratificazione delle attività di controllo. Le attività di controllo sono suddivise dal *Report* in tre macrocategorie: quelle inerenti ai controlli operativi, quelle inerenti ai controlli di reportistica e quelle inerenti ai controlli di conformità. I controlli operativi sono correlati all'efficacia e efficienza delle operazioni societarie, sono insiti nei processi operativi e attuati dal management nel rispetto degli obiettivi e delle responsabilità dello stesso. Consistono in controlli di carattere tipicamente procedurale e sono diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni da un punto di vista operativo e di *business*. I controlli di reportistica sono relativi all'affidabilità, tempestività e trasparenza delle relazioni finanziarie e non sia interne all'organizzazione che dirette a *stakeholders* esterni. Per quanto riguarda l'ultima macrocategoria individuata dal Report, i controlli di conformità, si tratta di controlli volti ad assicurare che tutte le operazioni effettuate dall'organizzazione siano condotte nel rispetto delle leggi e delle procedure poste a loro salvaguardia. La predisposizione congiunta e organicamente integrata delle tre categorie di controlli espone costituisce il fondamentale presupposto ad un sistema di controllo efficace ed efficiente oltre a garantire l'unitarietà dell'organizzazione.

Per quanto riguarda l'"informazione e comunicazione" si tratta dei sistemi che producono e distribuiscono informazioni sia all'interno che verso l'esterno

dell'organizzazione e rappresentano un nodo cruciale del sistema di controllo in quanto posti a garanzia della disponibilità, tempestività ed adeguatezza dell'informativa.

L'ultimo elemento in analisi, il monitoraggio, si propone di testare la reale funzionalità del Sistema di controllo e dei componenti implementati al suo interno. È costituito da procedure di riesame ricorrente (cosiddette “*on-going evaluations*”) e valutazioni separate svolte su base occasionale, internamente o da terze parti.<sup>22</sup>

In pochi anni il C.o.S.O. Report divenne uno dei modelli più conosciuti al mondo, influenzando la legislazione in materia di controlli interni e rappresentando lo schema di riferimento per la predisposizione di Codici di Autodisciplina, norme e altri documenti redatti in vari paesi.

Anche in Italia il C.o.S.O. Report ha costituito un significativo riferimento concettuale in molteplici ambiti. Nel 1997 venne promulgata la delibera CONSOB n.97001574 del 20 febbraio in tema di controlli societari con la quale veniva affidato al Collegio Sindacale il compito di vigilare sul generale andamento della gestione e su influenza del nuovo approccio al sistema di controllo promosso dall'*Integrated Framework* introduceva il principio della necessaria transattività di informazione endosocietaria. I lavori del C.o.S.O. furono ampliati e ripresi nel progetto “Corporate Governance per l'Italia”, promosso e coordinato tra il 1996 e il 1997 dalla Coopers & Lybrand in cui vennero approfonditi i temi dei ruoli, delle responsabilità e dei processi di interrelazione inerenti i vari soggetti coinvolti nel sistema dei controlli interni. maniera sostanziale ad allineare il quadro legislativo italiano in tema di corporate Mentre nel 1998 si ebbe in Italia l'emanazione del D.lgs. n.58 titolato: “Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria” (TUF)<sup>23</sup> che contribuì in *governance* a quello dei paesi finanziariamente più evoluti. Analoghi modelli vennero disposti nel periodo immediatamente successivo per il settore bancario, degli intermediari finanziari e assicurativo.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. FORTUNATO; *L'aggiornamento del modello di controllo interno C.o.S.O.*; Riv. Dottori comm., fasc. 4, 2013, pag. 805.

<sup>23</sup> Cfr. Art. 150, Comma 3, secondo cui: “Coloro che sono preposti al controllo interno riferiscono anche al collegio sindacale di propria iniziativa o su richiesta anche di uno solo dei sindaci.”

<sup>24</sup> Ne sono un esempio i “Principi di comportamento del collegio sindacale nelle società di capitali con azioni quotate nei mercati regolamentati” e la “Guida operativa sulla vigilanza del sistema di controllo interno”, pubblicati dai Consigli Nazionali dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri e Periti Commerciali, rispettivamente, nel 1998 e nel 2000; il principio di revisione internazionale (ISA) n. 400, adottato nel nostro ordinamento dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti nel 2002, su raccomandazione della Commissione: “La valutazione del rischio e il sistema di controllo interno”; in ambito assicurativo, l'oramai abrogata Circolare ISVAP n. 366/D del 3.3.1999: “Sistema di controllo interno, ruolo e responsabilità degli organi amministrativi e di controllo” e, in ambito bancario, il 145° Aggiornamento del 9.10.1998, “Sistema dei controlli interni, compiti del collegio sindacale”, alla pure abrogata Circolare della Banca d'Italia n. 4 del 29.3.1988 “Istruzioni di vigilanza per gli enti creditizi”, successivamente sostituita dalla Circolare n. 229 del 21.4.1999 “Istruzioni di Vigilanza per le banche”. (GASPARRI; Quaderni Giuridici

Anche l'*European Company Law Experts* (ECLE), un gruppo indipendente e no-profit di esperti in materia legale e finanziaria istituito nel 2001 dalla Commissione Europea al fine di produrre *papers* di indirizzo su temi di policy legati alla *governance*, pubblicò nel novembre 2002, un report a conclusione degli studi effettuati in cui attribuiva rilievo centrale ai sistemi di controllo interno e al *risk management*, inserendoli tra le materie di competenza del “comitato per il controllo interno” (*Rapporto Winter*). Il gruppo, nominato dall'allora Commissario europeo per il mercato interno Frits Bolkestein e presieduto da Jaap Winter, da cui il nome del rapporto, doveva consigliare la commissione su una nuova proposta di direttiva sulle acquisizioni (*primo rapporto Winter*) ma la sua funzione fu estesa fino a fornire consulenza su come costruire un moderno quadro di diritto societario, riservando fondamentale importanza ai temi di *corporate governance*. Il secondo rapporto, del 2002, verteva su tre principali punti: (i) la pubblicità di bilanci e delle politiche di voto; (ii) i diritti dei soci; e (iii) la modernizzazione del consiglio di amministrazione<sup>25</sup>.

Sempre del 2002 è il *Sarbanes - Oxley Act*, definito<sup>26</sup> quale intervento di riforma molto stringente. Tale provvedimento, emanato negli Stati Uniti in seguito ad alcuni scandali finanziari quali quelli di Eron<sup>27</sup> e Worldcom<sup>28</sup>, aveva l'obiettivo di

---

CONSOB n.4; *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina e i problemi aperti*; settembre 2013).

<sup>25</sup> Cfr. BORZI; *Diritto societario, Bruxelles svela le linee della riforma*; Il Sole 24 Ore; 4 novembre 2002; secondo cui: “*In particolare il rapporto Winter mette in rilievo la necessità di un nuovo regime per il trattamento delle condizioni dei membri dei consigli di amministrazione «nelle tre aree in cui hanno conflitti di interesse, come nomina e remunerazione dei direttori e la revisione contabile». Un altro principio rilevante che secondo il gruppo di esperti dovrà essere affrontato nel piano di azione europeo (non si parla di direttiva) è che «una legge europea deve riguardare la responsabilità collettiva dei membri dei consigli di amministrazione per i documenti finanziari e per i documenti non finanziari importanti»*”.

<sup>26</sup> Cfr. CONDOSTA, *L'Adeguamento al Sarbanes - Oxley Act: metodologia, problematiche e opportunità*, in "A&F" n. 19 del 2006.

<sup>27</sup> Eron era una società elettrica, diventata negli anni novanta il principale trader di contratti finanziari sull'energia. Il debito dichiarato era inferiore al reale ammanco e il fallimento prese alla sprovvista gli operatori. La maggior parte del passivo della società era stato attribuito a special purpose vehicles, società costituite all'uopo e che era possibile non includere nell'area di consolidamento in base ai principi contabili allora vigenti. Nella situazione specifica il revisore della società, Arthur Andersen, era al corrente delle false rappresentazioni finanziarie e contribuì a nascondere tali pratiche di non corretta gestione. COFFEE JR., *Understanding Enron: It's About the Gatekeepers, Stupid*, 57 Bus. Law., 2002, pp. 1404-140; O'CONNOR, *The inevitability of Enron and the impossibility of Auditor Independence Under the Current Audit System*, in [http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/SSRN\\_10303181\\_code010311510pdf?abstractid=303181](http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/SSRN_10303181_code010311510pdf?abstractid=303181)

<sup>28</sup> Worldcom era la seconda azienda negli Stati Uniti per le chiamate a lunga distanza e i servizi di trasmissione dati. Annunciò il 25 giugno 2002 che avrebbe dovuto rivedere i risultati economici dei suoi più recenti bilanci per oltre 3,85 miliardi di dollari; investitori analisti e pubblico dovettero constatare che gli utili annunciati erano in realtà perdite. Il fallimento di tale società risulta essere uno dei più importanti della storia, quantificato in oltre 103 miliardi di dollari. In Worldcom non c'era un sistema bilanciato di poteri e responsabilità, l'intera gestione era nelle mani di Bernie Ebbers, fondatore e CEO che quando si trovò ad affrontare i primi problemi di redditività risolse la situazione falsificando i bilanci. MAGRINI; *Teorie e tecniche per una megatruffa*; Il Sole 24 Ore; 13.10.2002.