



ANAC  
Autorità Nazionale Anticorruzione  
Working Paper, 8

8



ALESSANDRO BIAGIOLI - CARLO REGOLIOSI

# APPROCCIO AI MODELLI ORIENTATI ALLA GESTIONE DEL FENOMENO CORRUTTIVO

A. BIAGIOLI - C. REGOLIOSI  
Approccio ai modelli orientati alla gestione  
del fenomeno corruttivo



Edizioni Scientifiche Italiane

# ***APPROCCIO AI MODELLI ORIENTATI ALLA GESTIONE DEL FENOMENO CORRUTTIVO<sup>1</sup>***

*Alessandro Biagioli – Carlo Regoliosi*

***SOMMARIO: 1. L'identificazione e la valutazione del rischio di non conformità. – 2. Il rapporto di interdipendenza tra le funzioni di compliance.– 3. Modelli di gestione delle non conformità. Premessa. – 4. Segue: l'Enterprise Risk Management applicato ai rischi di non conformità. – 5. Segue: compliance programs e principali standard internazionali di riferimento. – 6. Il rischio di non conformità connesso al fenomeno corruttivo. – 7. La cultura della conoscibilità per la repressione dei fenomeni di corruzione. – 8. Un approccio risk based per la gestione del fenomeno corruttivo. – 9. Il ruolo di coordinamento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nel processo di gestione dei fenomeni di corruzione.– 10. L'approccio olistico e il repertorio dei validi comportamenti come fattori abilitanti del cambiamento. – 11. Conclusioni.***

---

<sup>1</sup> Il presente elaborato prende le mosse dal lavoro *Compliance program: metodologia di applicazione e stile di leadership*, presentato a conclusione del percorso di Master in Governance, Sistemi di controllo e Auditing negli enti pubblici e privati, svolto presso il Dipartimento di Economia e Studi Aziendali dell'Università degli studi di Roma Tre (anno accademico 2019/2020), diretto dal Prof. Carlo Regoliosi.

1. *L'identificazione e la valutazione del rischio di non conformità* - All'interno del più complesso sistema di gestione dei rischi aziendali, la prevenzione del rischio normativo rappresenta un momento irrinunciabile nella conformazione dell'agire collettivo in direzione della legalità<sup>2</sup>.

L'analisi giuridica di conformità rispetto ai *silos* di *compliance*, riconducibili ai differenti ambiti normativi di riferimento, è oggi parte integrante del processo decisionale e strategico del *top management* che, sin dalla fase di progettazione della strategia di impresa, deve adeguare lo stile ed i comportamenti dell'organizzazione alle pretese dell'ordinamento.

In tal modo è possibile attivare un circolo virtuoso, in un'ottica di *continuous monitoring*, volto ad assicurare l'implementazione di un «sistema automatico di riscontro utilizzato dal *management* per monitorare che le attività e i controlli operino secondo il disegno predefinito e le transazioni e i processi si svolgano secondo le procedure esistenti»<sup>3</sup>.

Tra i diversi livelli di presidio del sistema di controllo interno, quelli cosiddetti di secondo, che tipicamente vengono affidati alle funzioni *lato sensu* di *compliance*, hanno l'obiettivo di assicurare la corretta identificazione e valutazione del rischio di conformità rispetto a leggi, regolamenti e previsioni di auto-regolamentazione.

Il principale scopo di tale livello di controllo è quello di presidiare il processo di individuazione, valutazione e gestione dei rischi di non conformità normativa, derivanti dall'operatività e dal governo dei processi dedicati al monitoraggio delle principali normative indagate.

Per tale ragione, i controlli di secondo livello si differenziano sia dai controlli di linea (controlli di primo livello) – ovvero le verifiche svolte da chi realizza attività legate ad uno specifico processo – sia dai controlli di terzo livello che comunemente sono di competenza dell'*internal auditing*, al quale è tipicamente affidata l'attività di *assurance* complessiva dell'intero sistema di controllo interno.

L'attività di *compliance*, tuttavia, non ha ad oggetto solo la mera indagine sulla conformità dell'azione posta in essere dall'organizzazione rispetto alle leggi ma, in un'accezione più ampia, deve riguardare la fase di raccolta delle informazioni, le interviste effettuate agli *owners* interessati

---

<sup>2</sup> In tema di prevenzione del rischio-reato C. PIERGALLINI, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "MODELLO ORGANIZZATIVO" ex d.lgs. 231/2001)*, in *Le tipologie di colpa penale tra teoria e prassi* (incontro di studi organizzato dal CSM), Roma, 28 – 30 marzo 2011, p. 8.

<sup>3</sup> Cfr. Associazione Italiana Internal Auditors, *Continuous auditing & continuous monitoring. Nuove opportunità da affiancare all'attività di Internal Auditing* (Workshop per i professionisti del settore manifatturiero), Roma, 15 aprile 2014.

dal processo<sup>4</sup>, l'analisi delle disposizioni contrattuali, il controllo degli standard professionali utilizzati, le politiche organizzative, le linee di indirizzo e le questioni etiche<sup>5</sup>.

I recenti avvenimenti hanno dimostrato come il presidio sugli ambiti di conformità a leggi, regolamenti e previsioni di autoregolamentazione, sia messo continuamente in discussione dalla mutevolezza dell'assetto normativo in molteplici ambiti.

Non a caso, in un'accezione ormai condivisa, il rischio viene definito come «l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi»<sup>6</sup>. In tale ottica, dunque, l'esplorazione dei rischi emergenti diviene fondamentale, così come la gestione dei rischi conosciuti.

Identificare e monitorare un rischio di non conformità quando l'evento si è già verificato, infatti, potrebbe non consentire all'organizzazione di intervenire tempestivamente per azzerare le esternalizzazioni negative determinate dall'evento.

A tale scopo, l'attività di *assessment* consente di indagare la maturità dei presidi di *compliance* esistenti e di esaminare il livello di consapevolezza delle strutture in merito ai rischi collegati al mancato rispetto degli adempimenti applicabili al contesto di riferimento, valorizzandoli attraverso un'attività di *legal inventory* e di *alert* normativo<sup>7</sup>.

Tale processo è parte integrante di una logica valutativa di tipo *risk based*, in cui lo specifico risultato dell'analisi dei presidi adottati sarà determinato: in termini di rischio inerente, dalle sanzioni applicabili in caso di accertata violazione e dagli eventuali danni derivanti dal mancato adempimento; in termini di rischio residuo, dall'analisi degli strumenti di controllo adottati per ridurre il verificarsi di tali eventi, in ragione dell'impatto e della probabilità.

Applicando una logica di valutazione orientata al rischio e metodologie comuni d'implementazione dei diversi *standard* di controllo, è possibile sviluppare un programma di *compliance* che, mediante l'adozione di linee di indirizzo e procedure interne sinergicamente strutturate per rendere i comportamenti aziendali conformi alle normative esistenti, miri

---

<sup>4</sup> La *compliance* è definita anche come «*Investigations should comply with applicable laws and rules regarding gathering information and interviewing witnesses*» (cfr. The Institute of Internal Auditors – The American Institute of Certified Public Accountants – Association of Certified Fraud Examiners, *Managing the business Risk of Fraud: A Practical Guide*, reperibile in [www.acfe.com](http://www.acfe.com), p. 41).

<sup>5</sup> Society of Corporate Compliance and Ethics (SCCE) & Health Care Compliance Association (HCCA), *Compliance Risk Management: Applying the COSO ERM Framework*, 2020, p. 5.

<sup>6</sup> Cfr. ISO 31000:2009 *Risk management – Principles and guidelines*.

<sup>7</sup> Attività che tipicamente garantisce l'aggiornamento, l'analisi e il monitoraggio della normativa rilevante per gli ambiti di interesse. Questa attività consente, al contempo, di valutare la maturità dei presidi di *compliance* esistenti all'interno dell'organizzazione.

fattivamente a ridurre, anche in via preventiva, l'esposizione dell'organizzazione rispetto alle discipline sanzionatorie domestiche, ai riverberi reputazionali nel mercato di riferimento e, più in generale, agli effetti che un singolo evento non adeguatamente gestito potrebbe generare<sup>8</sup>.

In particolare, è possibile cogliere una duplice accezione del rischio: in primo luogo, come l'insieme degli effetti positivi (*upside risk*) che costituiscono un'opportunità di miglioramento dell'organizzazione interna e della *performance* aziendale, in termini di efficacia ed efficienza dei processi; in secondo luogo, come l'insieme di effetti negativi (*downside risk*) che vanno ad incidere direttamente sul *business* aziendale determinando una riduzione dei profitti, variazioni significative nei mercati, impatti reputazionali non governabili e, nel peggiore dei casi, la mancata sopravvivenza dell'organizzazione nel mercato di riferimento<sup>9</sup>.

Di conseguenza, la valutazione delle conformità, pur non annoverandosi all'interno della categoria «dell'obbligo giuridico» e inserendosi invece nel più ampio ambito dei modelli volontaristici per la gestione degli adempimenti normativi, contribuisce in modo significativo alla salvaguardia degli obiettivi dell'organizzazione<sup>10</sup>.

È indubbio che l'adozione di adeguati sistemi di valutazione delle non conformità stia assumendo una sempre maggiore centralità per le organizzazioni aziendali, anche e soprattutto per l'attenzione posta al tema dal legislatore e dalle Autorità di controllo.

In relazione alle possibili conseguenze di mancata conformità previste dalla normativa vigente nei diversi ambiti, l'analisi giuridica va declinata operativamente all'interno del funzionigramma delle specifiche unità chiamate a svolgere un'attività, al fine di garantire un efficace coordinamento anche in materia di *risk assessment*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Più in generale, in considerazione della necessità di adeguarsi a normative simili su ambiti analoghi o contigui, potrebbe essere opportuno definire dei *compliance programs* che consentano di ottemperare, in maniera efficace, a normative differenti (Cfr. Confindustria, *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo*, 2004, p. 79).

<sup>9</sup> S. BOZZOLAN e S. COSTANZO, *Corporate Governance, sistemi di risk management e rischi di compliance* in *La gestione della compliance. Sistemi normativi e controllo dei rischi*, a cura di A. ADOTTI e S. BOZZOLAN, Roma, 2020, p. 24. Sul punto è chiarito che «adottando una differente prospettiva si può sostenere che l'attenzione verso il *downside risk* è nella prospettiva di “preservare il valore” mentre l'attenzione verso il *upside risk* è nella prospettiva di creare valore».

<sup>10</sup> Il risparmio di spese derivante dall'omessa adozione di un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire il reato non integra il requisito dell'interesse o del vantaggio per l'iscrizione di responsabilità all'ente, non essendo obbligatoria l'adozione del *compliance program* da parte della società stessa. Cfr. Trib. di Tolmezzo, 23 gennaio 2012.

<sup>11</sup> È stato evidenziato come «le tematiche di *compliance* siano per loro natura “trasversali”, esse si fondano infatti su aspetti normativi, talvolta settoriali e estremamente specifici, i quali identificano e definiscono l'oggetto e talvolta anche il campo d'azione, tuttavia la dimensione normativa resta a un livello speculativo se manca di una declinazione operativa in merito a come attuare una serie di presidi affinché le imprese possano efficacemente identificare,

Un buon sistema di controllo interno che si apre alla prevenzione del rischio di non conformità, ponendo le basi per la creazione di un'infrastruttura etica innestata all'interno degli stessi processi decisionali e produttivi dell'organizzazione, permette sia di favorire lo sviluppo del processo di creazione e distribuzione di valore per la tutela dell'interesse di tutte le parti sociali coinvolte, sia di sviluppare un sistema partecipato che stimoli la condivisione nella fase di definizione degli obiettivi e nella successiva e più delicata fase di valutazione dei risultati, contribuendo attivamente alla tutela del *business* e alla sistematica eliminazione dei rischi di non conformità<sup>12</sup>.

Un tale approccio richiede un forte *commitment* da parte del *management* aziendale a far propria una cultura di approccio al rischio come parte integrante della strategia dell'organizzazione. Non a caso può essere individuato, come ulteriore corollario di un efficace sistema di *compliance*, il principio di adeguatezza degli assetti organizzativi interni che sia nell'ordinamento domestico, sia in quello europeo<sup>13</sup>, permea l'azione degli organi di vertice delle società<sup>14</sup>.

Considerate «(i) la mancanza di riferimenti normativi specifici, (ii) la molteplicità dei criteri/parametri che possono essere utilizzati e (iii) la necessità di calarsi di volta in volta nelle diverse realtà a cui tale concetto è riferibile»<sup>15</sup>, non è possibile addivenire ad una nozione univoca e condivisa di «adeguatezza».

---

valutare, gestire (e quindi ridurre o annullare) il rischio di non essere compliant rispetto a normative, regolamenti e regole di auto-organizzazione», in A. ADOTTI e S. BOZZOLAN, *La gestione della compliance*, op. cit., p. 13.

<sup>12</sup> Molti economisti e giuristi del '900 hanno analizzato gli impatti delle esternalità negative sul contesto sociale e l'importanza di valutare, nell'analisi costi benefici, gli impatti per la collettività. Cfr. R. H. COASE, *The problem of social cost*, University of Virginia, in *The Journal of LAW & ECONOMICS*, 1960, III.

<sup>13</sup> L'art. 24 del Regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation* o GDPR) obbliga i titolari del trattamento ad effettuare l'analisi dei rischi ed a valutare l'adozione di misure di sicurezza tecniche e organizzative «adeguate». In particolare, il primo comma della norma sancisce che: «tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente al presente regolamento. Dette misure sono riesaminate e aggiornate qualora necessario».

<sup>14</sup> L'art. 2381, comma 3, cod. civ., in particolare, obbliga il Consiglio di amministrazione alla valutazione di adeguatezza dell'intero assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società, nonché del generico andamento della gestione. Il medesimo onere, inoltre, è rimesso dall'art. 2403 cod. civ. al Collegio sindacale che, oltre a vigilare sull'osservanza delle leggi e dello statuto rispetto ai principi di corretta amministrazione, è tenuto proprio ad una valutazione di adeguatezza dell'assetto organizzativo.

<sup>15</sup> Cfr. P. VERNERO, B. PARENA e M. F. ARTUSI, *Risk management, compliance program ed evoluzioni normative: l'organizzazione aziendale come strumento di prevenzione degli illeciti*, p. 5, 2018. Detti autori, richiamando l'opera di V. BUONOCORE (*Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile*, in *Giur. comm.*, fasc.1, 2006, p. 5) rilevano che, dal punto di vista letterale, il termine «adeguatezza» ha diversi significati quali «commisurare», «comparare», «ragguagliare», ma non appare mai pienamente autosufficiente. Il termine

Ciononostante, la giurisprudenza prevalente ha chiarito che «un *compliance program* è adeguato nella misura in cui esso è ritagliato sulla specificità dell'impresa nel quale esso è adottato e, pertanto, qualora esso contenga procedure generiche, o addirittura lacunose, non potrà soddisfare le condizioni richieste dalla normativa»<sup>16</sup>.

2. *Il rapporto di interdipendenza tra le funzioni di compliance* - Per sua natura il rischio di *compliance*<sup>17</sup> presenta alcune caratteristiche tipiche: «è trasversale a tutta l'organizzazione aziendale, in quanto intimamente collegato alla natura e alle caratteristiche operativo-gestionali dell'attività di *business*; ha implicazioni strategiche, traducendosi nell'effettuazione di determinate scelte "di risposta" da parte del management; ha per l'impresa conseguenze economiche sia dirette, in termini di possibili sanzioni applicate, sia indirette, in termini di danno reputazionale e di immagine»<sup>18</sup>.

In ragione di tali caratteristiche, l'implementazione del *compliance program* non può prescindere da un'adeguata collocazione delle strutture di *compliance* all'interno dell'organigramma aziendale che ne assicuri capacità di manovra, trasversalità e l'interdipendenza.

L'evidente rapporto di interdipendenza tra la funzione di controllo di secondo livello, gli organi preposti alla *governance* societaria (es. il Consiglio di Amministrazione, l'Organismo di Vigilanza ex d.lg. n. 231/2001 e il Collegio Sindacale) e le altre strutture del sistema di controllo interno (Internal auditing, direzione legale, direzione appalti, risorse umane etc.), facilita la diffusione della cultura aziendale per la prevenzione dei rischi di non conformità.

Rendere nota ai dipendenti l'esistenza di sinergie operative tra le diverse strutture che, nel loro operare combinato, costituiscono il sistema di controllo interno, permette ai dipendenti di comprendere, attraverso la diffusione della cultura del rischio con i tipici canali informativi

---

necessita, infatti, di essere citato in rapporto con un altro elemento (categorie, grandezza, valori) che può essere rappresentato dalla «natura» e dalle «dimensioni» dell'impresa.

<sup>16</sup> A. BERNASCONI, *Razionalità e irrazionalità della Cassazione in tema di idoneità dei modelli organizzativi*, nota a Cass. pen., Sez. V, 30 gennaio 2014, n. 4677, in *Diritto penale e processo*, 2014, XIV, p. 1431.

<sup>17</sup> A. QUARANTA (*Che cosa si intende per "rischio compliance" e cosa fa il "compliance manager"?*), in *Ambiente & sviluppo*, 2020, XI, p. 916), ad esempio, chiarisce che «per "rischio *compliance*" si intende il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme imperative o *mandatory* (di legge o di regolamenti); di norme autoregolamentazione o *voluntary* (es. statuti, codici di condotta, codici di autodisciplina, norme di settore); di comportamenti scorretti (*social and human behavioral*)».

<sup>18</sup> F. ACCARDI, *La compliance effettiva nelle imprese e nei gruppi aziendali*, in *La gestione della compliance*, op. cit., pp. 39 e 40. L'autore aggiunge altresì che i rischi di non conformità presentano «interconnessioni tali per cui nella maggior parte dei casi i rischi si presentano non da soli, bensì in forma associata e con complesse relazioni reciproche».

dell'organizzazione (organigramma, funzionigramma, comunicazioni organizzative, ordini di servizio etc.), l'importanza del sistema di controllo delle non conformità e l'impegno del *management* nel garantire la gestione delle stesse.

Alla suddetta analisi segue, inevitabilmente, la necessità di dimensionare quantitativamente e qualitativamente l'organico della struttura di *compliance*, al fine di garantire il presidio delle attività, la distinzione chiara e funzionale delle responsabilità e una ponderata distribuzione dei compiti.

Il livello di competenza e professionalità del personale allocato nelle strutture preposte al controllo interno contribuisce in modo cruciale alla validità del modello che, per sua stessa natura, interviene su molteplici aree di conoscenza, di esperienza e di capacità (*privacy*, *antitrust*, *cyber security*, tutela del risparmio e disciplina dei mercati finanziari, anticorruzione e trasparenza, antifrode e antiriciclaggio, etc.).

Possedere una formazione trasversale consente di operare attivamente sul sistema implementato garantendo immediatezza nell'inserimento di interventi correttivi e maggiore capacità di «anticipazione» delle possibili azioni di mitigazione che necessitano di essere inserite. Le competenze differenziate e complementari del personale assegnato alla struttura di *compliance* consentono, inoltre, di affrontare la «schizofrenia legislativa» tipica del nostro ordinamento.

In prospettiva, al fine di poter garantire la multidisciplinarietà in un contesto in continua evoluzione tecnologica, è sempre più evidente la necessità di dover affiancare ai professionisti del mondo giuridico amministrativo, tecnici in grado di «tradurre» – lì dove possibile, ragionevole ed efficiente – le previsioni normative della legislazione vigente in un linguaggio informatico<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> In merito si segnala il 5° *working paper* della collana scientifica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, a cura di M. TROIA, che propone la costruzione dei c.d. “*corruption indicator score*” per l'intercettazione e l'analisi dei rischi corruttivi in materia di appalti pubblici, attraverso l'implementazione di algoritmi basati su variabili quantitativo/qualitative (es: numero di partecipanti, tipologia di scelta del contraente, modalità di aggiudicazione) e variabili legate al tempo (per analizzare i tempi che effettivamente intercorrono tra la pubblicazione di un bando e la data di effettiva aggiudicazione, prendendo in considerazione alcuni elementi: data di pubblicazione, data di scadenza, data di aggiudicazione definitiva, data di stipula del contratto, data di inizio definitiva, data del termine contrattuale e data di ultimazione lavori). A valle del lavoro, inoltre, l'utilizzo dei *corruption indicator score* viene suggerito sia in considerazione della semplicità con cui possono essere valorizzati, sia per la possibilità di estendere alle variabili proposte le specificità dell'organizzazione.

3. *Modelli di gestione delle non conformità. Premessa.* - La logica dei *framework* nasce dall'esigenza di poter gestire il rischio attraverso metodologie comuni di controllo<sup>20</sup>.

L'utilizzo di tali programmi fa parte di quel processo evolutivo che individua nella gestione dei rischi una fonte di opportunità per le aziende. Il paradigma storico dell'esistenza dei modelli è l'esperienza americana dei *compliance programs* introdotti al fine di promuovere la conformità e l'etica<sup>21</sup>.

Lo sviluppo dei modelli c.d. *business oriented* si basa sull'analisi dei possibili fattori di crisi del mercato di riferimento, in un'ottica di valutazione trasversale di tipo *risk based*, che riguarda l'organizzazione nel suo insieme ed i singoli processi.

La gestione integrata dei rischi diviene un tema di primaria rilevanza nelle strategie dell'organizzazione, poiché consente a quest'ultima di orientare gli assetti organizzativi interni alle effettive esigenze del momento, di ridefinire l'immagine aziendale all'occorrenza e di competere nel mercato di riferimento sul lungo periodo.

L'utilizzo dei *framework* e dei sistemi *multicompliance* proietta l'analisi oltre il tradizionale approccio di *risk management*<sup>22</sup>, favorendo l'adozione di sistemi «comuni» e «customizzabili» volti ad ottimizzare gli assetti di *governance* interni e la salvaguardia degli obiettivi di *business* sul lungo periodo.

Nel contesto moderno una buona *governance* non può prescindere da un sistema di controllo interno composto da regole, procedure e modelli che consentano di individuare, misurare e gestire i principali rischi di non conformità.

Nell'ottica di un comune approccio metodologico, possono essere individuati sistemi di controllo strutturati su matrici integrate ed implementate che tengano conto sia degli obiettivi perseguiti dall'organizzazione, sia delle esigenze legislative a cui le stesse sono chiamate a conformarsi.

---

<sup>20</sup> Come indicato dall'Associazione Italiana Internal Auditors (cfr. [www.aitiweb.it/guida-interpretativa](http://www.aitiweb.it/guida-interpretativa) 2010-2 *l'utilizzo del processo di risk management nella pianificazione*), gli standard definiscono il controllo come «qualsiasi azione intrapresa dal management, dal board o da altri soggetti per gestire i rischi ed aumentare le possibilità di conseguimento degli obiettivi e dei traguardi stabiliti. Il management pianifica, organizza e dirige l'esecuzione di iniziative in grado di fornire una ragionevole sicurezza sul raggiungimento di obiettivi e traguardi».

<sup>21</sup> Per ulteriori approfondimenti, cfr. *United States Sentencing Commission, Federal Sentencing Guidelines for Organizations*, 1991, reperibile in [www.usc.gov/guidelines](http://www.usc.gov/guidelines) e successive linee guida organizzative.

<sup>22</sup> Il *risk management*, come evidenziato da P. VERNERO, B. PARENA e M. F. ARTUSI (*op. cit.*, p. 2), può essere definito come un approccio metodologico finalizzato a «individuare e valutare tutte le fonti di rischio legate all'attività dello stesso, per poi trattarle e gestirle attraverso gli strumenti più consoni, personalizzandoli a seconda delle esigenze e delle necessità aziendali, nel rispetto degli obiettivi e delle strategie dell'impresa».

Punto di forza di tali modelli è la loro applicabilità – pur con i necessari momenti di customizzazione – ad ogni tipologia di organizzazione, in considerazione della natura, della dimensione, della complessità organizzativa e del contesto di mercato in cui la stessa opera.

La logica dei *compliance programs*, in realtà, ha per lungo tempo interessato le organizzazioni in ragione della possibilità di dimostrare la propria estraneità rispetto alla commissione di fatti illeciti, in un’ottica di prevenzione del «rischio-reato».

L’introduzione nel nostro ordinamento del d.lg. 8 giugno 2001 n. 231, emanato in attuazione di quanto previsto dalla normativa comunitaria, «ha generato una vera e propria rivoluzione copernicana nell’ordinamento giuridico italiano segnando un passaggio culturale di fondamentale importanza per le imprese, promuovendone “l’organizzazione” come strumento per garantire la trasparenza e la legalità dell’agire imprenditoriale»<sup>23</sup>.

Tale provvedimento ha posto, di fatto, le fondamenta per una modalità di organizzazione, gestione e controllo «per un verso semplice, organica ed autoregolamentata e, per altro verso, idonea a garantire una conduzione aziendale efficace e trasparente in un contesto di continuità di medio e lungo termine e coerentemente con gli obiettivi strategici che ciascuna realtà persegue»<sup>24</sup>.

Proprio il concetto di organizzazione come «strumento» ha portato all’evoluzione dei modelli comuni di gestione dei rischi in diversi ambiti.

Non a caso, la mancata o l’inefficace adozione del Modello di Organizzazione e Gestione, prevista dal d.lg. 8 giugno 2001 n. 231, permette «di rilevare il significato dell’esercizio generale del potere di organizzazione in rapporto al reato sia dal punto di vista del difetto (oggettivo) di organizzazione, e quindi dal punto di vista del comportamento dell’ente, sia da quello dell’atteggiamento complessivo di quest’ultimo, in un’ottica propriamente soggettivizzante, alla quale non è improprio riportare anche un concetto di “volontà”, sia pure adattato alle caratteristiche e peculiarità dell’ente»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> M. ASCIONE, *La responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. 231/01 e l’atteso ingresso dei reati tributari*, in *La Nuova Procedura Civile*, 2019, IV, par. I.

<sup>24</sup> E. LUNGARO, C. PAPA e C. REGOLIOSI, *Il sistema dei controlli delineato dalla “231” - Le opportunità della correlazione tra l’Organismo di Vigilanza e la Funzione di compliance ... verso una compliance 2.0*, 2019, p. 1.

<sup>25</sup> A. FIORELLA e N. SELVAGGI, *Compliance programs e dominabilità “aggregata” del fatto. Verso una responsabilità da reato dell’ente compiutamente personale*, Relazione al Congresso italo-spagnolo, Università degli Studi di Milano, 29 – 30 maggio 2014, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 2014, III-IV, p. 112.

Tale disciplina ha sollevato diverse criticità sulla configurabilità della responsabilità dell'ente da reato come *tertium genus*<sup>26</sup> che «coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia», riconosciuta all'organizzazione, nel caso in cui l'adozione del modello risulti corrispondente ai requisiti previsti dalla legge<sup>27</sup>.

Le esigenze di interdipendenza così delineate e tipiche di un approccio *audit society* – dove la ricerca di una mera corrispondenza della «lettera» rispetto al dettato normativo ci restituisce una sensazione di sfiducia riguardo ai contenuti riportati ed alla loro esaustività – rischiano, tuttavia, di determinare in concreto l'applicazione *tout court* delle norme senza una profonda analisi delle reali esigenze dell'organizzazione.

La possibile preminenza della forma rispetto alla sostanza, inoltre, rende difficile immaginare meccanismi di *accountability* il cui funzionamento non dipenda dall'esclusiva analisi di adeguatezza organizzativa dell'ente rispetto al disposto normativo, con la conseguenza che la valutazione sull'idoneità del modello di organizzazione, gestione e controllo si riduce ad una verifica sulla sussistenza o meno di una delle fattispecie di reato presupposto individuate dal d.lg. 8 giugno 2001 n. 231.

Occorre dare atto al legislatore del 2001 di aver inserito all'interno dell'ordinamento un modello comune di prevenzione del «rischio-reato»<sup>28</sup>, con l'obiettivo dichiarato di implementare l'adozione di regole di comportamento volte ad orientare l'agire comune verso un sistema di prevenzione e

---

<sup>26</sup> L'apparato normativo introdotto nell'ordinamento con il d.lg. 231/2001, prevede, di fatto, un sistema sanzionatorio che «al di là della terminologia (responsabilità amministrativa) utilizzata dal Legislatore, è di natura essenzialmente penale perché comuni sono gli intenti (tutela di elevati valori di interesse pubblico) e comune è il meccanismo procedimentale e sanzionatorio, pur dovendo quest'ultimo necessariamente considerare le specificità proprie di soggetti diversi dalle persone fisiche (per la loro connotazione appunto di "entità non fisiche") che non ne rende possibile la completa assimilazione quanto ai caratteri effettuali». E. LUNGARO, C. PAPA e C. REGOLIOSI, *op.cit.*, p. 2.

<sup>27</sup> Cfr. Relazione ministeriale al d.lg. n. 231/2001.

<sup>28</sup> L'esito di un'indagine condotta da Confindustria nell'aprile 2017 ha evidenziato che l'87% delle imprese partecipanti conosce la disciplina contenuta nel d.lg. 231/2001. Tra dette imprese, che rappresentano la quasi totalità delle imprese di più grandi dimensioni (con oltre 250 dipendenti o con fatturato superiore a 250 milioni di euro), soltanto 16 su 45 (il 36%) ha dichiarato di aver adottato il modello organizzativo, mentre, la maggior parte delle restanti imprese (22 su 29), ha dichiarato di volerlo adottare. Cfr. Confindustria, *Indagine modelli organizzativi 231 e anticorruzione*, a cura di Confindustria Affari Legislativi e TIM Direzione Compliance – *Compliance 231 e Chief Pricing Office – Quality*, 2017, p. 6.

non di mera repressione, realizzando «la dissociazione tra la responsabilità (la colpevolezza) della persona fisica e quella dell'ente collettivo nel cui interesse la prima ha agito»<sup>29</sup>.

4. Segue: l'*Enterprise Risk Management applicato ai rischi di non conformità* – Il più significativo modello internazionale per la valutazione del sistema di controllo interno è l'*Enterprise Risk Management (ERM)*, 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>30</sup>.

Con l'ERM si passa dal «modello di gestione dei rischi» ad un effettivo «processo orientato al rischio»<sup>31</sup>. In principio, con il «COSO I»<sup>32</sup>, poi aggiornato nel 2013, è stato elaborato un primo *internal control framework* di riferimento per i vertici aziendali, seguito nel decennio successivo da altri importanti atti, come il *Sarbanes - Oxley Act*<sup>33</sup> (SOA) ed il c.d. *internal control framework - ERM COSO II* del 2004.

Nel modello ERM COSO II, alle tre categorie di obiettivi (*operations, reporting e compliance*) già previste<sup>34</sup>, è stata aggiunta la categoria degli «obiettivi strategici» che devono essere considerati

---

<sup>29</sup> C. PIERGALLINI, *op. loc. cit.*

<sup>30</sup> Definizione del *Committee of Sponsoring Organizations (COSO) della Treadway Commission*, reperibile in [www.aitiaweb.it/guida-interpretativa-2010-2-l'utilizzo-del-processo-di-risk-management-nella-pianificazione](http://www.aitiaweb.it/guida-interpretativa-2010-2-l'utilizzo-del-processo-di-risk-management-nella-pianificazione).

<sup>31</sup> Obiettivo di un buon sistema di *risk management* non è l'eliminazione totale del rischio, resa impossibile dalla mutevolezza dei contesti di riferimento (es: economico, ambientale, sociale, normativo etc.), quanto, piuttosto, una coerente e sistematica gestione degli stessi. L'ERM rappresenta lo «strumento con cui il management analizza gli eventi aziendali ed identifica, tra questi, quelli potenzialmente negativi, valutandone l'impatto sul raggiungimento degli obiettivi prefissati», S. BOZZOLAN e S. COSTANZO, *op. cit.*, p. 28.

<sup>32</sup> Il COSO Framework del 1992 ha inglobato, in un'ottica progredita, il controllo interno sulle attività operative, sulle informazioni e sulle conformità a leggi, regolamenti e previsioni di autoregolamentazione (*azioni di compliance*).

<sup>33</sup> Come risulta dall'Enciclopedia Italiana Treccani (Dizionario di Economia e Finanza, 2012), si tratta della «legge emanata il 30 luglio 2002 dal governo degli Stati Uniti in risposta agli scandali contabili della Enron, della Tyco e di altre società, con lo scopo di ristabilire la fiducia della nazione e del mondo, particolarmente degli investitori nel settore societario, fissando nuovi codici di autoregolamentazione e obblighi di legge. Tali obblighi riguardano: la certificazione di tutte le informazioni finanziarie; la trasparenza delle scritture contabili; la predisposizione di controlli interni per la regolarità e la tracciabilità delle informazioni finanziarie; la responsabilità personale e oggettiva del CEO (Chief Executive Officer) e del CFO (Chief Financial Officer) per l'informativa di bilancio; l'aumento delle pene per il falso in bilancio e altri illeciti fiscali; la costituzione del Public Company Accounting Oversight Board, ossia un consiglio di vigilanza sui bilanci delle aziende quotate».

<sup>34</sup> Nella sua versione originale il cubo tridimensionale illustrava sulla prima «faccia» il collegamento tra tre categorie di obiettivi (*operations, reporting e compliance*) e le 5 componenti del processo di *risk management* della seconda «faccia» (*Control environment, Risk assessment, Control Activities, Information & Communication, Monitoring Activities*). Sulla terza

nella trattazione e nella gestione dei rischi aziendali ed è stata ampliata la componente riguardante il *risk assessment* all'interno del processo di controllo, alla quale sono state aggiunte: l'identificazione degli obiettivi, l'identificazione degli eventi, la valutazione dei rischi e la risposta ai rischi<sup>35</sup>.

Con il COSO ERM II, avente l'obiettivo di massimizzare il valore all'interno dell'organizzazione, l'attenzione si sposta da un procedimento sequenziale di controllo del rischio all'introduzione di un approccio orientato all'identificazione e alla gestione dei rischi potenzialmente pregiudizievoli per il raggiungimento degli obiettivi di *business* e disancorato da mere logiche di processo e dalla sola analisi *ex post* di fattori esogeni non prevedibili. Con l'implementazione di detto modello, la gestione dei rischi in termini di accettabilità e tollerabilità diviene strumento strategico per il *management* al pari delle altre categorie di obiettivi di *operations*, *reporting* e *compliance*<sup>36</sup>.

L'ERM COSO II è stato a sua volta rinnovato nel 2017<sup>37</sup>. Il nuovo *framework* denominato *Enterprise Risk Management – Aligning Risk with Strategy and Performance*, anche mediante una diversa rappresentazione grafica a spirale, stressa alcuni concetti ponendo in risalto il legame tra strategia e *performance*. L'aggiornamento del 2017, inoltre, ha sostituito il significato di controllo interno – in questo allineando anche il glossario ai nuovi contenuti – in favore di un più ampio concetto di gestione del rischio quale perimetro più ampio, strettamente legato alla gestione ed ai suoi obiettivi.

---

«faccia», invece, erano rappresentati gli ambiti di intervento tipici dell'organizzazione interna aziendale (*entity level, division, operation unit e function*).

<sup>35</sup> Tali quattro fasi di analisi del rischio si possono sintetizzare come di seguito rappresentato: l'identificazione degli obiettivi che l'organizzazione intende perseguire (*objective setting*); l'identificazione degli eventi che possono interferire con il perseguimento degli obiettivi e la loro definizione in termini di opportunità e rischio (*Event Identification*); l'attività di valutazione dei rischi (*Risk Assessment*). La valutazione dovrà essere effettuata sia in termini di probabilità e impatto, sia indagando distintamente l'alea del rischio inerente (rischio in assenza di qualsiasi intervento di riduzione) e del rischio residuo (il livello di rischio dopo aver attuato interventi di riduzione); l'attività di risposta ai rischi emersi a seguito del *risk assessment* (*Risk Response*) che, principalmente, verrà effettuata mediante la definizione di azioni di mitigazione dei rischi ed in termini di costi benefici oggetto di specifica valutazione da parte del *management*.

<sup>36</sup> Ad ogni buon conto va detto che l'integrazione del Modello 231 con gli altri sistemi di gestione introdotti dall'organizzazione, come evidenziato da P. VERNERO, B. PARENA e M. F. ARTUSI (op. cit., p. 14 e ss.), rappresentando una tecnica di controllo della criminalità di impresa del tutto nuova che affida all'organo giudicante una valutazione sull'adeguatezza organizzativa dell'ente, tutti connessi ad un più lato concetto di *compliance*, potrebbe «quindi rappresentare il valore aggiunto che trasforma il sistema di valutazione dei rischi, sin qui considerato come risultato dell'integrazione gestionale, in un vero e proprio strumento strategico, inserito in un sistema di governance: i protocolli in esso descritti si basano infatti su una serie di componenti di un sistema di controllo preventivo che dovranno essere attuate per garantire l'efficacia del Modello stesso».

<sup>37</sup> *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*, settembre 2017, che riflette l'evoluzione del rischio di impresa integrando i principi introdotti nella versione precedente.

Più precisamente, il nuovo *framework* evidenzia l'importanza di considerare il rischio sia nel processo di definizione della strategia, sia nella guida delle prestazioni, migliorando l'allineamento tra queste ultime e l'ERM.

In questa nuova accezione, l'ERM non deve essere considerato come una funzione, un dipartimento o un processo, bensì come «la cultura, le capacità e gli strumenti, integrati con la strategia e l'operatività, su cui le organizzazioni fanno affidamento per gestire i rischi nel processo di creazione, mantenimento e realizzazione del valore»<sup>38</sup>.

La mutazione del focus del *framework*, immediatamente percepibile nel passaggio grafico da un cubo a tre dimensioni ad un diagramma a nastri elicoidali che intrecciano cinque elementi nel corso del ciclo di vita di un'organizzazione (*governance & culture, strategy & objective setting, performance, review & revision, information communication and reporting*)<sup>39</sup>, vuole evidenziare la sinergia tra la gestione del rischio e le strategie aziendali, al fine di massimizzare la *performance* nel mercato di riferimento in coerenza con la *mission* e la *vision* aziendale<sup>40</sup>.

In altre parole, dove non c'è rischio non c'è impresa, da cui consegue che la logica del minimizzare non può essere l'unica soluzione, l'unico modo di fronteggiare eventi dall'esito soggetto a non perfetta prevedibilità.

Il cuore della vicenda si sposta quindi dal controllo volto a minimizzare, alla puntuale definizione degli obiettivi e delle quote di rischio accettabili in funzione di detti obiettivi, da un lato, e dei *requirements* normativi, dall'altro.

I cinque componenti del nuovo *framework* sono supportati da una serie di principi che, partendo dall'analisi della *governance*, valorizzano la strategia aziendale e le attività di monitoraggio. Tali principi, da un lato descrivono pratiche che possono essere variamente applicate ad

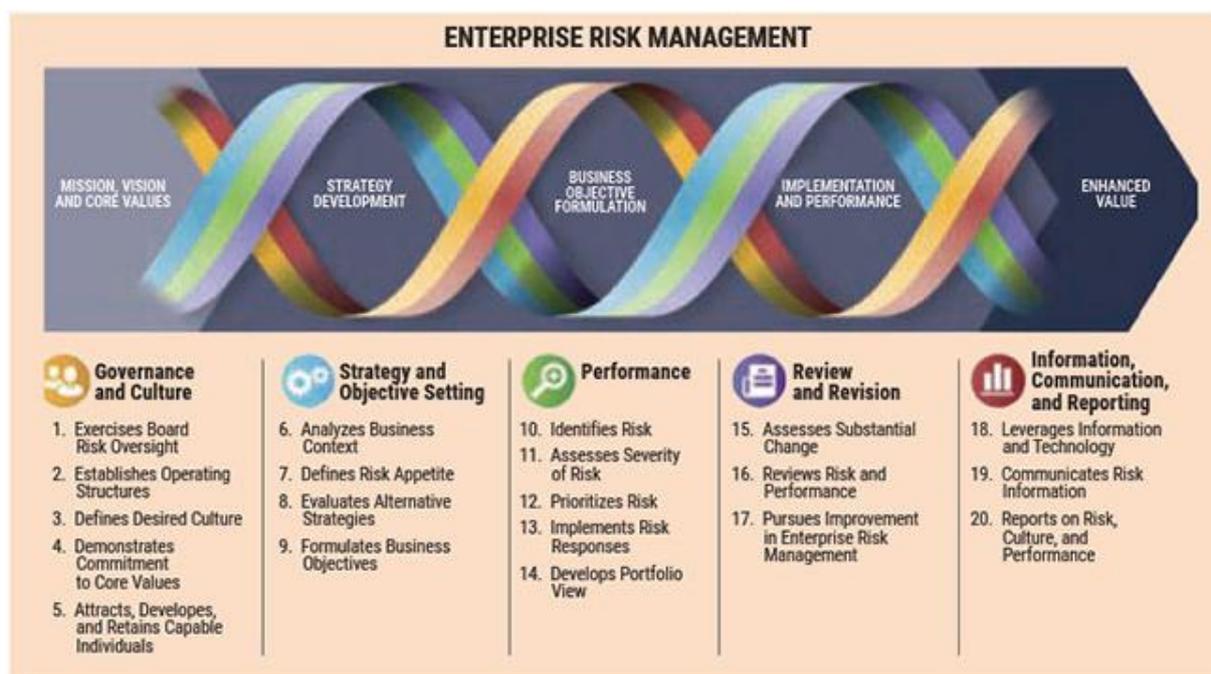
---

<sup>38</sup> Definizione del *Committee of Sponsoring Organizations (COSO) della Treadway Commission*, in *Enterprise risk management: un profondo cambiamento nella gestione del rischio d'impresa*, a cura di F. D. ATTISANO, ottobre 2019, reperibile in [www.riskcompliance.it](http://www.riskcompliance.it).

<sup>39</sup> F. D. ATTISANO, *op. cit.*

<sup>40</sup> L'Enciclopedia Italiana Treccani (Dizionario di Economia e Finanza, 2012) definisce il termine "*mission*" come quello «che esprime l'identità e gli obiettivi dell'azienda o dell'organizzazione, al fine di comunicarne l'orientamento strategico di fondo e la sua connessione con la visione e i valori di riferimento. Nella m. vengono spiegate la ragion d'essere dell'organizzazione e la giustificazione stessa della sua esistenza: l'attività svolta, i mercati o i clienti serviti, le risorse e le competenze distintive, i fattori che la contraddistinguono dalle altre. L'esplicitazione della m. supporta il processo di formulazione della strategia e indica in modo più preciso gli scopi che l'organizzazione si prefigge, favorendo comportamenti coerenti nel tempo che, secondo alcuni tra i più autorevoli studiosi di strategia (G. Hamel e C.K. Prahalad), portano a risultati superiori». Nel linguaggio gestionale la *vision* è la proiezione degli ideali, dei valori e delle aspirazioni della azienda nel futuro.

organizzazioni diverse, prescindendo dalle dimensioni e dal settore di riferimento, dall'altro consentono al *management* e al Consiglio di Amministrazione una ragionevole aspettativa che l'organizzazione comprenda e si impegni a gestire i rischi associati al proprio *business*<sup>41</sup>.



Fonte: *Coso Enterprise Risk management: integration with strategy and Performance*, USA, 2017.

Con l'implementazione dell'ERM il *management* «massimizza il valore quando formula strategie e obiettivi al fine di conseguire un equilibrio ottimale tra *target* di crescita e di redditività e rischi conseguenti, e quando impiega in modo efficiente ed efficace le risorse nel perseguire gli obiettivi aziendali»<sup>42</sup> tra cui, inevitabilmente, vanno considerati anche gli obiettivi di conformità a leggi, regolamenti e previsioni di autoregolamentazione.

<sup>41</sup> Cfr. *Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance. Executive summary*, giugno 2017, p. 7.

<sup>42</sup> Come osservato in *La gestione del rischio aziendale. ERM – Enterprise Risk Management: modello di riferimento e alcune tecniche applicative*, edizione italiana a cura della Associazione Italiana Internal Auditors (AIIA) e PricewaterhouseCoopers, edita da Il Sole 24ore, 2006, p. 5, l'ERM, in questo contesto, «non è concepito come un mero procedimento strettamente sequenziale, nel quale un componente influisce solo sul successivo. Si tratta, invece, di un processo interattivo e multidirezionale in cui ogni componente può influire o influisce su un altro componente, indipendentemente dalla sequenza del processo».

5. *Segue: compliance programs e principali standard internazionali di riferimento* - L'esigenza di prevenire rischi di non conformità ha ampliato il ruolo dei modelli organizzativi e dei *compliance programs* all'interno delle organizzazioni, quali strumenti di *corporate social responsibility*<sup>43</sup>.

La loro adozione consente di sviluppare, all'interno dell'organizzazione, attività di *law enforcement* per evitare di subire le conseguenze delle violazioni di conformità e per limitare l'impatto derivante dalle possibili esternalizzazioni degli effetti negativi dell'evento sulla collettività.

È evidente come l'implementazione dei *compliance programs* consenta alle organizzazioni d'inserire misure ragionevoli per garantire sia il presidio del sistema, sia la valutazione periodica di efficacia del programma di conformità ed etica, incidendo, al contempo, sulla strategia aziendale con un approccio *by design* e *by default* che introduce criteri di prevenzione dei rischi di non conformità, dalla fase di avvio delle progettazioni e fino alle successive fasi di valutazione<sup>44</sup>.

Come già evidenziato nella trattazione, il rischio di conformità generalmente attiene a violazioni di leggi, regolamenti e previsioni di autoregolamentazione, ma può anche riguardare disposizioni contrattuali, standard professionali, politiche organizzative e questioni etiche, a seconda del settore a cui appartiene l'organizzazione.

Una pedissequa applicazione di tali previsioni, tuttavia, non è sufficiente, occorrendo altresì una continua azione di rinnovamento che tenga conto della mutevolezza dei contesti.

Applicare una regola interna nella mera convinzione che questa sia ancora conforme al precetto previsto dall'ordinamento, infatti, potrebbe determinare un susseguirsi di comportamenti illegittimi ed esporre l'organizzazione ad inefficienze e, nel peggiore dei casi, a ulteriori rischi.

Allargando il ragionamento all'utilizzo diffuso dei modelli di gestione, si può osservare che l'obiettivo di un buon sistema di controllo interno non è tanto quello di rilevare difetti e prevedere azioni di mitigazione, quanto piuttosto quello di contribuire al processo di creazione e distribuzione di valore, riconducendo i processi e le attività ad un livello di rischio accettabile<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> R. H. COASE, *op. cit.*

<sup>44</sup> Questo tipico approccio già adottato in ambito *privacy* (la 32° conferenza mondiale dei garanti in materia di *privacy* aveva adottato tale definizione coniata da Ann Cavoukian, *Privacy Commissioner* dell'Ontario) è riscontrabile nelle logiche di prevenzione di un *compliance program*.

<sup>45</sup> Con la UNI ISO 31000:2018, standard internazionale, disegnato dall'*International Organization for Standardization (ISO)*, allo scopo di supportare le aziende nella definizione e implementazione di programmi di *Risk Management* adeguati ed efficienti, sono stati stabiliti principi e linee guida comuni per l'analisi, la valutazione ed il monitoraggio dei rischi.

Ciò posto, è logico pensare che tale aspettativa, se ragionata all'interno di un sistema di ERM applicato alla *compliance*, possa risultare facilmente compromessa dalla mancata applicazione delle disposizioni vigenti per singolo ambito di indagine e dai repentini mutamenti della norma.

Va rilevato, in realtà, che le linee guida riconducibili a programmi di *compliance & ethics* sono spesso circoscritte ad aree legislative che indagano specifici ambiti su cui l'ordinamento, per ragioni diverse anche legate al momento storico ed a particolari eventi, pone specifica attenzione (es: *antitrust*, anticorruzione<sup>46</sup>, ambiente, *privacy*<sup>47</sup>, etc.).

Pertanto, mentre in passato l'attività di *compliance* è stata indagata all'interno del più ampio sistema dei controlli interni, più precisamente nella dimensione dedicata al processo di *risk management*, l'applicazione dell'ERM agli specifici rischi di non conformità sembra emancipare l'attività della funzione e valorizzare la gestione di questi particolari rischi con modelli «vestiti» sulle attività tipiche di quest'ultima.

Tuttavia, in assenza di una definizione universalmente accettata dello scopo di un valido *Compliance & Ethics Program*, la gestione dell'attività può presentare peculiarità tipiche dell'organizzazione e necessitare di interventi «customizzati».

Di conseguenza, preso atto che l'analisi delle non conformità in alcuni ambiti può essere svolta sotto la supervisione di strutture organizzative non tipicamente riconducibili alle funzioni preposte al controllo interno delle società, va chiarito comunque che la funzione di *compliance* dovrà comunque assicurare un'attività sinergica di prevenzione delle non conformità o almeno assistere le strutture preposte nella gestione dei relativi rischi in caso di manifesta necessità<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Le linee guida contenute nel *Bribery Act*, emanato nel 2010 dal Ministero della Giustizia del Regno Unito, sono strettamente collegate alle *U.S. Federal Sentencing Guidelines* per la previsione di procedure basate sui seguenti principi comuni: *top-level commitment; risk assessment; due diligence; communication (including training); monitoring and review*. Anche l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione ha pubblicato lo standard "ISO 37001:2016, *Anti-bribery management systems*", sui sistemi di gestione anticorruzione. Questo include una più ampia previsione di attività programmatiche per la prevenzione del fenomeno corruttivo: *performance of a bribery risk assessment; leadership and commitment to the anti-bribery management system; establishment of an anti-bribery compliance function; sufficient resources provided for the anti-bribery management system; competence of employees; awareness and training on anti-bribery policies; due diligence in connection with third-party business associates and employees; establishment and implementation of anti-bribery controls; internal audit of the anti-bribery management system; periodic reviews of the anti-bribery management system by the governing body*.

<sup>47</sup> Le leggi sulla protezione dei dati e sulla *privacy* generalmente differiscono da un paese all'altro ma spesso hanno effetti diretti o indiretti sui programmi C&E, come rilevato in *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*, cit., p. 3.

<sup>48</sup> I rischi relativi alle risorse umane e al diritto del lavoro possono essere gestiti interamente all'interno della funzione dedicata, ovvero dalla funzione di *compliance* preposta al monitoraggio dei rischi (cfr. *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*, cit., p. 5).

È evidente, a questo punto, come il sistema di controllo interno per il monitoraggio delle non conformità, debba favorire l'utilizzo di strumenti comuni accelerando la cooperazione tra le funzioni preposte tramite un approccio *multicompliance*.

L'evoluzione dei *framework* ben si addice a tali tematiche poiché, nella logica di gestione dei rischi, i principali standard internazionali hanno sviluppato metodologie comuni di controllo per fornire alle organizzazioni, in un'ottica integrata, idonei strumenti per l'identificazione, la valutazione e la gestione di tali rischi.

La norma internazionale ISO 19600:2014 (oggi ritirata) e l'attuale ISO 37301:2021<sup>49</sup>, sviluppate dall'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO), hanno introdotto nel sistema dei controlli matrici comuni per stabilire, sviluppare, attuare, valutare, mantenere e migliorare un sistema di gestione della *compliance* efficace e reattivo nell'ambito dell'organizzazione.

Con riferimento a tali *standard*, la conformità – ovviamente ivi intesa in senso ristretto quale «obbedienza» a norme cogenti – è l'esito a cui l'organizzazione deve tendere in risposta agli obblighi normativi imposti dalla legge.

Tale attività, in particolare, è resa «sostenibile» all'interno del contesto organizzativo, grazie allo sviluppo di azioni di coordinamento e alla diffusione della cultura della *compliance*, anche attraverso comportamenti condivisi.

Un valido sistema per la gestione delle conformità deve prevedere una duplice attività prodromica all'implementazione del modello: la prima, necessaria a perimetrare il campo di applicazione dei punti norma attraverso l'analisi dei fattori interni ed esterni che incidono sull'attività dell'organizzazione di riferimento; la seconda, incentrata sullo studio della *governance* interna e delle politiche di *compliance* già adottate dall'organizzazione e sull'analisi del corretto «posizionamento» della struttura di *compliance* all'interno dell'organigramma aziendale a cui, secondo le linee guida sul *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*<sup>50</sup>, dev'essere garantita l'indipendenza funzionale<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La norma internazionale “ISO 37301:2021, *Compliance management systems — Requirements with guidance for use*”, pubblicata ad aprile 2021, elaborata dal Comitato Tecnico ISO / TC 309 Governance delle organizzazioni, si propone come valido strumento operativo adattabile a tutti i contesti organizzativi a prescindere dalle dimensioni, dalla natura, dal livello di maturità dei presidi e dal livello di complessità delle attività. Rispetto alla precedente ISO 19600:2014, la ISO 37301:2021 rappresenta un'evoluzione. Riportando requisiti prescrittivi, infatti, si presenta anche come possibile standard di riferimento per una certificazione.

<sup>50</sup> Cfr. *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*, cit., p. 3.

<sup>51</sup> Sebbene mantenga la sua indipendenza, è preferibile che la gestione della *compliance* sia integrata con i processi di rischio in diversi ambiti (cfr. ISO 19600:2014).

Un ulteriore elemento di valutazione dell'idoneità del modello riguarda l'adeguatezza delle politiche di conformità e delle linee di indirizzo diffuse dal *management*<sup>52</sup>.

La scelta di idonei strumenti di comunicazione e diffusione della cultura aziendale del rischio applicato alla *compliance*, in particolare, consente alla popolazione aziendale di percepire un forte *commitment* da parte del *board* e di partecipare attivamente, anche se in parte inconsapevolmente<sup>53</sup>, alla gestione della non conformità attraverso l'applicazione delle procedure e delle prassi aziendali.

Venendo, invece, alla fase di implementazione del modello, la norma ISO 37301:2021 prevede quattro fasi di miglioramento (*Plan, Do, Check e Act*)<sup>54</sup>, nonché una serie di ulteriori requisiti che permeano l'intera attività e che riguardano la *leadership*, il rapporto con le altre funzioni e la responsabilità.

Tale lavoro sembra porsi in linea con lo standard internazionale *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework* del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, che mira a fornire una guida sull'applicazione del framework COSO ERM per l'identificazione, valutazione e gestione dei rischi di conformità.

Quest'ultimo *framework*, a sua volta, ripercorre taluni obiettivi di conformità e prevenzione degli atti illeciti che, già dai primissimi anni '90, hanno caratterizzato i programmi di conformità ed etica (C&E).

---

<sup>52</sup> Un *compliance program* deve assicurare che le linee di indirizzo di politica interna non contengano un mero messaggio volto ad inibire o azzerare condotte non tollerate. Le procedure interne, inoltre, dovranno garantire: l'assegnazione delle responsabilità, programmi di formazione, sistemi di incentivazione, sanzioni disciplinari e l'integrazione del programma di conformità nei processi aziendali (cfr. *U.S. Department of Justice Criminal Division. Evaluation of Corporate Compliance Programs*, giugno, 2020, p. 1).

<sup>53</sup> L'applicazione sistemica delle procedure da parte del personale genera un circolo virtuoso che vede coinvolta l'intera popolazione aziendale nella gestione dei rischi di non conformità, favorendo lo sviluppo del modello e la gestione delle attività in un'ottica di *continuous monitoring*.

<sup>54</sup> Le tipiche attività di sviluppo del modello dovrebbero riguardare la pianificazione delle azioni di risposta ai rischi emersi a seguito dell'*assessment* e l'individuazione degli obiettivi e delle modalità per integrare i processi esistenti e la loro efficacia. A tale attività dovrebbero poi far seguito le attività di monitoraggio (es: metodologie, periodicità, analisi dei risultati, flussi per l'invio di informazioni di ritorno da parte di tutti gli *stakeholders* e la loro classificazione etc.), l'attuazione dei controlli sulle azioni di risposta (es. politiche operative, la previsione di un impianto sanzionatorio, la *segregation of duty*, l'attività di audit sui processi, l'attività di *reporting* tra le strutture di *compliance*, il *management* ed il *board*, un'attività di *due diligence* su terze parti in caso di affidamenti all'esterno), l'individuazione di azioni correttive appropriate agli effetti prodotti dalle non conformità e la previsione delle necessarie azioni di *escalation* successive al verificarsi dell'evento.

La struttura di tali programmi si caratterizza, infatti, per sette elementi descritti nelle *U.S. Federal Sentencing Guidelines* (USSG)<sup>55</sup>: 1) *standards and procedures*; 2) *governance, oversight, and authority*; 3) *due diligence in delegation of authority*; 4) *communication and training*; 5) *monitoring, auditing, and reporting systems*; 6) *incentives and enforcement*; 7) *response to wrongdoing*<sup>56</sup>.

La valutazione di questi elementi si pone come base per la comprensione del *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework* che, come già evidenziato (cfr. *supra* cap. 4), nell'ottica di allineare detti modelli di gestione dei rischi di conformità, enfatizza l'importanza di effettuare una corretta analisi del contesto interno ed esterno all'organizzazione prima di proseguire nella valutazione del rischio.

Il modello prevede un ruolo sinergico dell'autorità di governo dell'organizzazione che, oltre a dover fornire le linee di indirizzo per l'implementazione del programma e conoscere il contenuto, dovrà esercitare una supervisione ragionevole riguardo all'implementazione dello stesso ed individuare il personale di più alto livello cui assegnare le responsabilità operative, provvedendo al corretto dimensionamento della struttura con risorse adeguate.

6. *Il rischio di non conformità connesso al fenomeno corruttivo* - Nel più ampio sistema di monitoraggio dei rischi di non conformità tipici di un valido *compliance program*, rientra anche l'attività volta alla valutazione e gestione del fenomeno corruttivo all'interno dell'organizzazione<sup>57</sup>.

Nonostante non sia possibile addivenire ad una definizione univoca del fenomeno, questo è da intendersi comprensivo di tutti quei comportamenti soggettivi impropri che un soggetto pone in essere al fine di curare un interesse personale o un interesse particolare di terzi deviando, in cambio di un vantaggio, dai propri doveri e dalla cura imparziale dell'interesse collettivo<sup>58</sup>.

Con il passare del tempo il fenomeno ha acquisito i connotati di un processo sistemico caratterizzato da un *quid pluris* variamente rappresentato dalla presenza, tra soggetto corrotto e

---

<sup>55</sup> Le linee guida federali sulle condanne degli Stati Uniti costituiscono un impianto di regole per l'applicazione di una politica sanzionatoria uniforme e per lo sviluppo di politiche di condanna basate su programmi di *compliance* ed etica efficaci.

<sup>56</sup> Per approfondire, cfr. *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*, cit.

<sup>57</sup> Con delibera n. 206 del 13 marzo 2019 l'ANAC, modificando la delibera n. 1196 del 23 novembre 2016, ha promosso l'analisi dei dati concernenti le cause e i fattori della corruzione, mediante l'elaborazione di specifici indicatori di misura ed attraverso la valutazione sistematica della BDNCP e delle altre banche dati gestite dall'Autorità.

<sup>58</sup> Cfr. ANAC, delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

soggetto corruttore, di un vantaggio concorrenziale, di una riconoscenza e disponibilità reciproca, di un arricchimento economico diretto o indiretto o addirittura di favori politici.

Con l'entrata in vigore della legge del 6 novembre 2012, n. 190, nota come legge Severino, in Italia è cambiato l'approccio alla disciplina dei fenomeni corruttivi che, originariamente incentrata su interventi per lo più sanzionatori, introduce ora anche strumenti di tipo organizzativo, mediante la regolazione e la procedimentalizzazione di specifiche attività, al fine di ridurre l'assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Tuttavia, nonostante gli sforzi intrapresi dal paese dall'entrata in vigore di detta legge, il livello di corruzione nel settore pubblico, percepito dagli esperti e dai dirigenti aziendali, continua ad essere relativamente elevato<sup>59</sup>.

Se si considera la pluralità di interessi coinvolti nel settore degli appalti pubblici, inoltre, non va sottovalutato il tema della corruzione collegato al potenziale conflitto di interesse derivante da tali procedure di affidamento<sup>60</sup> e il margine di discrezionalità tecnica lasciato alle stazioni appaltanti nella valutazione delle offerte<sup>61</sup>.

A destare maggiore preoccupazione, al momento, è il potenziale innalzamento del rischio corruzione collegato al regime speciale di aggiudicazione degli appalti pubblici introdotto dal decreto semplificazioni<sup>62</sup> che, con l'obiettivo di favorire la ripresa economica del Paese, ha previsto sia rapide procedure di aggiudicazione diretta senza gare ufficiali, sia un significativo regime sanzionatorio per coloro che sospendono o rallentano l'aggiudicazione e l'esecuzione di lavori pubblici<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> L'Italia ha ottenuto un punteggio di 56 su 100 nell'indice di percezione del fenomeno corruttivo 2021 di *Transparency International*, posizionandosi al 42° posto a livello mondiale. Reperibile in: [www.trasparenza.it/indice-percezione-corruzione](http://www.trasparenza.it/indice-percezione-corruzione).

<sup>60</sup> Sul tema specifico, si veda la delibera ANAC n. 494 del 5 giugno 2019, contenente *“Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”*.

<sup>61</sup> Con la massima n. 164 del 15 settembre 2021, l'ANAC ha chiarito che «le valutazioni della stazione appaltante in ordine all'anomalia e/o alla congruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto. Il sindacato dell'Autorità non può tradursi in una nuova verifica di merito, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità (tecnica) dell'Amministrazione, né può comportare una verifica sulle singole voci dell'offerta».

<sup>62</sup> Ci si riferisce al decreto n. 76 del 16 luglio 2020 c.d. «Semplificazioni», in vigore dal 17 luglio 2020, convertito dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 228 del 14 settembre 2020.

<sup>63</sup> Tra i temi che definisco il «Quadro Anticorruzione» del paese nella Relazione sullo Stato di diritto nell'UE con riferimento all'anno 2021, infatti, desta particolare interesse l'ambito degli appalti pubblici. Sul punto, la Commissione Europea evidenzia l'avvenuto aggiornamento, da parte dell'ANAC, della Banca dati dei contratti pubblici e degli indicatori del rischio di corruzione nel medesimo settore (cfr. Commissione Europea, *Documento di*

Preme rilevare, inoltre, come l'attività di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021, in un mutato approccio alla materia che tiene conto di un'analisi *risk based* dei fenomeni corruttivi, abbia interessato proprio l'attività di vigilanza sul *procurement* per un'efficace strategia anticorruzione nel settore degli appalti<sup>64</sup>.

In tale contesto è evidente la necessità di un sistema di prevenzione e mitigazione dei fenomeni di corruzione disegnato, tenendo conto degli obiettivi strategici governativi, per lo sviluppo di strategie di prevenzione a livello centrale e di linee di indirizzo cui tendere per la gestione del rischio e per la stesura dei relativi Piani Triennali di Prevenzione delineati su processi di *risk assessment*.

Un sistema forgiato sull'adozione di valide politiche di prevenzione finalizzate all'introduzione di presidi, la cui adeguatezza deve essere misurata in base all'entità, alla dimensione territoriale e alle specificità del contesto organizzativo di riferimento, infatti, consente il superamento delle logiche meramente repressive del fenomeno corruttivo incentrate sulla ricerca dell'illecito.

In tale ottica, la dinamica di valutazione dei rischi, adottata dall'organizzazione per la riduzione del fenomeno corruttivo e delle sue esternazioni negative, dovrebbe restare quella tipica dei modelli basati sull'analisi preliminare del rischio inerente e residuo<sup>65</sup>.

A tal riguardo, si evidenzia la possibilità di riscontrare nella prassi l'utilizzo di metodologie per la valutazione del rischio inerente, indagato quindi in assenza delle misure di contrasto, cosiddette di *Control & Risk Self-Assessment*<sup>66</sup>, eventualmente già adottate dall'organizzazione.

---

*lavoro dei servizi della Commissione, Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolato sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, Bruxelles, 2021, p. 15).*

<sup>64</sup> Le questioni legate alla misurazione della corruzione attraverso il monitoraggio del settore degli appalti pubblici sono state affrontate anche nella seduta Plenaria del *Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA)* del 20 aprile 2021, istituita presso il Consiglio d'Europa. In tale occasione, il Presidente dell'ANAC – Giuseppe Busia – ha ribadito l'importanza dell'attività di vigilanza sul *procurement* per un'efficace strategia anticorruzione nel settore degli appalti ed aggiornato i partecipanti sui temi affrontati nel primo *meeting* del Gruppo di Lavoro Anticorruzione (ACWG) del G20.

<sup>65</sup> Sul punto preme rilevare che l'ANAC, all'allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione del 2019, rubricato *indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*, fornisce taluni strumenti per la progettazione, la realizzazione ed il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo. Come i tipici modelli internazionali di riferimento, la logica del *framework* individua nel processo di gestione tre fasi principali: l'analisi del contesto interno ed esterno all'organizzazione, la valutazione del rischio (riconducibile alle attività volte all'identificazione, analisi e ponderazione del rischio) ed il trattamento.

<sup>66</sup> Come indicato dall'Associazione Italiana Internal Auditors ([www.aitiaweb.it](http://www.aitiaweb.it)), il *Control Risk Self-Assessment* si pone l'obiettivo di fornire al *management* uno strumento in grado di effettuare analisi qualitative per la gestione del rischio.

Il metodo consente l'adozione di un approccio misto alla valutazione del rischio, di natura quantitativa e qualitativa, scelto dagli stessi soggetti che hanno proceduto all'identificazione degli eventi rischiosi, attraverso un percorso di auto analisi senza la necessità di dover utilizzare metodi predefiniti<sup>67</sup>.

Allo stesso modo, l'ANAC ha evidenziato la necessità di un approccio metodologico, soprattutto per la costruzione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, fondato sull'analisi del contesto e sulla mappatura dei processi che, orientata all'individuazione preventiva dei rischi corruttivi, tenga conto della peculiarità dell'assetto organizzativo e della *mission* istituzionale dell'organizzazione, senza limitarsi al mero adempimento di natura programmatica previsto dall'articolo 1, comma 8, della legge n. 190/2012<sup>68</sup>.

In ragione di ciò, l'implementazione del Piano dovrebbe prevedere l'introduzione di riferimenti specifici all'analisi di contesto (interno ed esterno), alla mappatura dei processi con l'individuazione delle relative misure, all'indicazione del responsabile, alle tempistiche di attuazione, agli indicatori di monitoraggio e alle misure di prevenzione volte a presidiare l'area di rischio degli enti partecipati, in relazione alle specifiche criticità accertate all'esito delle verifiche.

Un mero approccio burocratico all'attività di costruzione della mappa dei processi interni, che miri alla realizzazione dell'adempimento piuttosto che all'analisi del fenomeno, andrebbe ad eludere lo scopo della norma di disporre di un Piano utile, chiaro e comprensibile per la definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione come contenuti necessari di tale documento di programmazione strategica legato all'organizzazione<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Questo tipico approccio alla valutazione del rischio legato al fenomeno corruttivo è riscontrabile nella delibera ANAC n. 452 del 27 maggio 2020. Con specifica nota, in particolare, l'ente pubblico di ricerca rappresentava all'Autorità il completamento del processo di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione per il triennio 2020-2022, mediante un'attività di ponderazione del rischio basata sia sui criteri del PTPCT, sia sulla logica che combina l'approccio decisionale accentrato con l'acquisizione delle informazioni trasmesse dalle strutture. Nel caso di specie, l'attività di *Control Risk Self-Assessment* è stata caratterizzata da un approccio misto. In particolare, è stato utilizzato un approccio quantitativo per la determinazione del rischio inerente, poiché basato sull'impiego di criteri aritmetici (es. la media) ed un approccio qualitativo per la valutazione del rischio residuo, che è dipesa dalle scelte strategiche effettuate dal RPCT sulla scorta degli indicatori analizzati e delle informazioni ottenute dalle strutture interessate.

<sup>68</sup> Cfr. ANAC, delibera n. 769 del 7 ottobre 2020.

<sup>69</sup> L'ANAC, con delibera n. 7 del 7 gennaio 2021, ha recentemente sanzionato «il comportamento dell'Amministratore Unico della Società, per non aver tenuto in debito conto la rilevanza dell'attività di prevenzione della corruzione; l'elemento psicologico che caratterizza la censurata condotta dei soggetti su citati è dunque da rinvenirsi nella colpa, potendosi escludere che il loro comportamento omissivo, seppur caratterizzato da inosservanza degli ordinari doveri di diligenza, fosse il fine ultimo della loro azione».

Gli aspetti organizzativi riportati nel Piano, in particolare, dovranno consentire l'emersione sia del livello di complessità strutturale dell'organizzazione, sia del sistema delle responsabilità.

Tuttavia, l'approccio adottato dalle organizzazioni per la repressione del fenomeno corruttivo sembra essere tuttora ancorato a logiche meramente difensive calate dall'alto (di tipo *top-down*) e limitato all'applicazione delle sole misure di contrasto e repressione previste dall'ordinamento<sup>70</sup>.

Un'evoluzione di tale approccio, che si concretizzi nello sviluppo di presidi basati invece sul modello *bottom-up*, consentirebbe la partecipazione dell'intera popolazione aziendale all'attività di individuazione dei fenomeni corruttivi nei singoli processi, contribuendo all'efficacia dei relativi presidi di controllo

7. *La cultura della conoscibilità per la repressione dei fenomeni di corruzione* - Tra gli strumenti di controllo volti alla repressione del fenomeno corruttivo si annoverano le misure di trasparenza dell'azione amministrativa<sup>71</sup>.

L'accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione ha rappresentato per diverso tempo un problema da risolvere per rendere intellegibile l'attività dell'organizzazione attraverso la disponibilità dell'informazione in forma ragionata ed organica e mediante la strutturazione di flussi di informazione aggiornati e persistenti<sup>72</sup>.

Con l'adozione del codice della trasparenza, in attuazione della legge anticorruzione, sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Tra le misure difensive introdotte dal legislatore nel tempo, possono essere richiamate: le misure di trasparenza, il FOIA e l'accesso civico, i codici di comportamento, la rotazione del personale, l'incompatibilità e l'inconferibilità di incarichi, l'analisi di possibili conflitti d'interesse, l'istituto del *revolving doors* o del *pantouflage* e il *whistleblowing*.

<sup>71</sup> L'ANAC, a tal proposito, chiarisce che una misura di trasparenza può avere carattere generale o specifico. La misura è generale quando «insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lg. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi». Cfr. ANAC, *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*, Piano Nazionale Anticorruzione del 2019, p. 34.

<sup>72</sup> Come noto, è da tempo percepita la necessità di un'amministrazione pubblica con le sembianze di una «casa di vetro» volta alla tutela del pubblico interesse. Cfr. F. TURATI, in *Atti del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908.

<sup>73</sup> Nel 2016, tra l'altro, in attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione, con il d.lg. 97/2016, sono state revisionate e semplificate le disposizioni previste dal Codice.

Tale normativa – muovendo da un’idea di trasparenza intesa come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>74</sup> – da un lato ha esteso e razionalizzato gli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni e dall’altro ha introdotto strumenti di accesso per la verifica di eventuali violazioni degli obblighi previsti.

Per quel che interessa la presente trattazione, la trasparenza «non è solo *disclosure*, antinomia e superamento del generale dovere di riservatezza dei pubblici dipendenti, come viene presentata nella legge sul procedimento amministrativo, non è solo accessibilità *ab externo* all’azione della pubblica amministrazione; la trasparenza ha anche una valenza autonoma, perché essa è – o dovrebbe essere – *openness*, una qualità intrinseca della funzione amministrativa e, al tempo stesso, uno dei suoi obiettivi»<sup>75</sup>.

Una qualità che, tutt’oggi, è garantita al cittadino solo se e nella misura in cui il legislatore riconosca tale diritto e lo renda disponibile<sup>76</sup>. Tale approccio, di fatto, «depotenzia l’efficacia anticorruptiva delle norme sulla trasparenza: non si può cercare dove si vuole, ma solo dove il legislatore – anzi, il *government of the day* – consente»<sup>77</sup>.

Una siffatta perimetrazione di tali meccanismi di *enforcement* alle sole disponibilità informative rese accessibile al cittadino, tuttavia, si è resa necessaria per consentire la corretta gestione degli adempimenti da parte delle amministrazioni, che hanno potuto concentrare la propria operatività su adempimenti definiti sebbene con qualche difficoltà nelle attività di pianificazione, vigilanza e attuazione degli interventi<sup>78</sup>.

---

L’intervento correttivo, inoltre, ha riguardato la legge n. 190/2012, incidendo sulle previsioni relative al Piano Nazionale Anticorruzione e ai Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

<sup>74</sup> Cfr. art. 1, comma 1, del d.lg. n. 33/2013.

<sup>75</sup> Cfr. R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?*, in *La legge generale sul procedimento amministrativo: attualità e prospettive nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione* (Convegno presso Palazzo Spada, Roma, 20 marzo 2017), p. 2.

<sup>76</sup> Nonostante sia evidente il ruolo giocato dalla trasparenza per la prevenzione ed il monitoraggio dei rischi di corruzione, anche nei periodi di crisi, «non può trascurarsi la straordinaria resistenza che su più fronti la cultura del segreto ha continuato a manifestare in questi anni, contrastando e ridimensionando le aperture alla conoscibilità promosse dalla legislazione e dall’azione dell’Autorità anticorruzione». Cfr. E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all’emergenza*, pubblicato in *Rapporti e studi dell’Anac*, 2020, p. 6.

<sup>77</sup> M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2013, p. 805.

<sup>78</sup> M. SAVINO, *Op.cit.*, p. 801.

Tale perimetrazione ha consentito, inoltre, di limitare i riflessi negativi di tale ampia area di controllo sull'attività di vigilanza richiesta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nell'esercizio delle azioni di verifica sul mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione<sup>79</sup>.

Pregevole, invece, la previsione di strumenti di accesso alle informazioni rese disponibili al cittadino.

Mediante l'introduzione dell'accesso civico semplice<sup>80</sup> e generalizzato<sup>81</sup>, il legislatore ha reso possibile per chiunque, seppur nelle forme e nei limiti espressamente previsti, l'esercizio di un controllo «diffuso» sull'operato della pubblica amministrazione, utile per valutare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi, anche di natura corruttiva<sup>82</sup>.

Tale correlazione tra la valutazione del rischio corruzione e l'utilizzo di modelli di controllo che facilitino gli adempimenti in materia di trasparenza, a parere di chi scrive, incide, quanto meno potenzialmente, anche sull'approccio stesso dell'organizzazione rispetto al sistema dei controlli interni.

Sensibilizzare il personale sulla coerenza del dato oggetto di pubblicazione, sulla qualità dell'informazione resa all'esterno e sui riflessi che tale mancato adempimento potrebbe avere in termini sanzionatori e reputazionali è già di per sé una necessaria attività di *compliance*.

8. *Un approccio risk based per la gestione del fenomeno corruttivo* - Un approccio *risk based* all'individuazione delle non conformità in ambito anticorruzione, come fin qui evidenziato, promuove l'analisi del contesto interno ed esterno a necessario corollario dell'azione di prevenzione delle condotte illecite all'interno dell'organizzazione.

---

<sup>79</sup> L'articolo 1, comma 7, della legge 190/2012, prevede che «il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza».

<sup>80</sup> È stato evidenziato che «L'accesso civico configura un'inedita e peculiare azione popolare correttiva che consente di perseguire, entro i limiti degli obblighi di pubblicazione sanciti dalla legge, una finalità di controllo democratico generalizzato e diffuso sull'amministrazione». La stessa finalità di controllo, inoltre, viene esaltata a seguito delle modifiche apportate al d.lg. 33/2013 dal d.lg. 97/2016, il quale, con l'accesso generalizzato, introduce un potenziale strumento di elevatissima trasparenza. R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?*, *op.cit.*, p. 12.

<sup>81</sup> La principale innovazione introdotta dal legislatore del 2016 riguarda il diritto di «accesso generalizzato» ai documenti in possesso dell'organizzazione. Un modello che legittima chiunque a chiedere l'accesso alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza.

<sup>82</sup> Cfr. ANAC, *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*, allegato 1 del PNA del 2019, p. 28 e 29.

Tale analisi, seppur non orientata all'individuazione di specifici reati o delle condotte proprie dei singoli ordinamenti, consente di introdurre uno strumento di rilevazione, gestione e monitoraggio del fenomeno corruttivo all'interno del contesto di riferimento, utile a ridurre l'esposizione dell'organizzazione a tale rischio, nonché, in linea con gli altri modelli di gestione, all'implementazione del sistema di controllo interno delle amministrazioni<sup>83</sup>.

Tali aspetti svolgono un ruolo fondamentale per il contrasto alla corruzione incidendo sulla maturità dei presidi e sulla loro adeguatezza.

In tale ottica, il sistema di gestione anticorruzione, definito dallo standard internazionale ISO 37001 nel 2016 e implementato dall'*International Organization for Standardization*, si pone l'obiettivo di prevenire, rilevare ed affrontare il fenomeno corruttivo, mediante l'adozione di un modello di gestione disegnato per ridurre la possibilità che l'evento si verifichi, nonché di limitare l'impatto dello stesso per l'organizzazione<sup>84</sup>.

Lo standard riflette l'attuazione delle politiche interne, delle procedure e dei controlli tipici dell'organizzazione con riguardo ai rischi corruttivi rilevati e, in un'ottica *risk based*, consente di: testare il livello di maturità dei presidi esistenti; indagare il livello di rischiosità residuale del fenomeno corruttivo rispetto alla soglia di tolleranza individuata dall'organizzazione; implementare azioni di rimedio e mitigazione per la riduzione dell'evento rischioso in considerazione delle peculiarità tipiche dell'amministrazione di riferimento<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> In merito alla diffusione dei modelli di prevenzione del rischio corruzione nelle aziende municipalizzate è significativa la distinzione operata da P. PREVITALI, *Decreto legislativo 231/2001 e legge n. 190/2012 nelle (ex) municipalizzate: criticità e opportunità di sviluppo manageriale*, in *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, a cura di P. PREVITALI, R. PROCACCINI e A. ZATTI, Pavia, 2016, p. 54, secondo cui è possibile individuare tre modelli di *compliance*: 1. «il modello 'minimale', che consiste di fatto in un *make up* del modello organizzativo 231 con particolare riferimento all'area dei reati contro la pubblica amministrazione e alla relativa parte speciale del modello 231; 2. il modello 'incrementale', ove si aggiunge al modello 231 preesistente un'appendice con funzioni di piano di prevenzione della corruzione; 3. il modello 'integrato', che parte dal modello organizzativo 231 ed estende a tutte le attività aziendali sensibili l'analisi dei rischi e la progettazione dei relativi protocolli e contromisure organizzative, andando così di fatto a coprire tutte le aree di rischio sia ai sensi della 231, sia ai sensi della 190».

<sup>84</sup> La norma internazionale ISO 37001:2016, basata sul *British Standard BS 10500/2011 (Specification for anti-bribery management system – "ABMS")*, connesso alla legge britannica *UK Bribery Act del 2010* di contrasto al fenomeno corruttivo, è stata elaborata dal Comitato Tecnico ISO/PC 278 *Anti-bribery management system* ed è stata approvata il 13 dicembre 2016.

<sup>85</sup> Ci si riferisce, in particolare, al punto norma numero 9 della ISO 37001/2016. Le attività riguardano principalmente: l'attività di monitoraggio; la misurazione; l'analisi e la valutazione di alcuni elementi (es. il processo, i responsabili, le metodologie applicate, le modalità di analisi delle informazioni acquisite, i flussi informativi di ritorno, etc.); l'attività di audit interno e l'attività di riesame da parte del *management*.

A tal fine, diviene di fondamentale importanza anche la messa a sistema dei dati in possesso dell'organizzazione.

La selezione delle informazioni rilevanti per la corretta individuazione dell'articolazione organizzativa dell'amministrazione a livello centrale e periferico, tenendo conto delle peculiarità della stessa, favorisce lo svolgimento di indagini mirate al riconoscimento di profili di rischio correlati all'effettiva attività svolta dalle singole strutture<sup>86</sup>.

Intervenire sui modelli organizzativi di gestione e controllo esistenti, garantendo la chiara distinzione di compiti e responsabilità dei soggetti interni, consente di assicurare il coinvolgimento degli organi di indirizzo e dei vertici dell'organizzazione, il presidio delle strutture di controllo e la centralità del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, garantendone autonomia e indipendenza rispetto all'organo di indirizzo ed effettivi poteri di interlocuzione e controllo.

Tra i modelli di contrasto alla corruzione deve essere annoverato anche il sistema di gestione delle segnalazioni.

In attesa del recepimento della direttiva UE 1937 del 23 ottobre 2019 nell'ordinamento domestico<sup>87</sup>, nel 2018 il Comitato tecnico ISO/TC 309 – che opera nel campo della standardizzazione dei modelli di *governance* relativamente agli aspetti di direzione, controllo e responsabilità delle organizzazioni – è stato incaricato dalla *International Organization for Standardization* di redigere una linea guida per la gestione del *whistleblowing*, inteso genericamente come l'azione di denuncia e/o segnalazione di comportamenti illeciti ad opera di segnalanti del settore privato o pubblico che siano venuti a conoscenza di determinate violazioni in ragione del proprio rapporto di lavoro<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Cfr. ANAC, delibera n. 954 dell'11 novembre 2020.

<sup>87</sup> La Direttiva UE 1937 del 23 ottobre 2019 ha richiesto agli Stati membri di rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori, mediante norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione dei soggetti che segnalino violazioni. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 97 del 23 aprile 2021, della Legge n. 53 del 22 aprile 2021, recante *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*, all'art. 23, si chiede al Governo di osservare, nell'esercizio della delega, i principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1937.

<sup>88</sup> Il 25 giugno 2021, con delibera n. 469 del 9 giugno 2021, l'ANAC, con l'obiettivo di fornire indicazioni operative sull'applicazione della normativa in materia, ha pubblicato le nuove linee guida sulla tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lg. 165/2001. A decorrere dalla medesima data, si intendono cessati gli effetti delle precedenti linee guida in materia, contenuti nella determinazione n. 6 del 28 aprile 2015. Il legislatore, con l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, ha inserito l'art. 54-*bis* all'interno del d.lg. n. 165/2001, con l'obiettivo di tutelare il dipendente pubblico.

Il nuovo standard ISO 37002:2021 “*Whistleblowing management systems - Guidelines*” evidenzia anch'esso il superamento della logica meramente repressiva del fenomeno corruttivo, in favore di un modello di prevenzione innestato all'interno del processo decisionale e strategico dell'organizzazione, mediante la partecipazione attiva del soggetto segnalante.

Il modello, in particolare, vuole fornire alle organizzazioni di tutte le dimensioni, comprese le piccole e medie imprese, indicazioni pratiche per stabilire, attuare, mantenere e migliorare il sistema di gestione delle segnalazioni all'interno dei contesti organizzativi del settore pubblico e privato<sup>89</sup>.

In conformità con quanto previsto dal combinato disposto dell'articolo 8, comma 5, e dell'articolo 9, comma 1, della direttiva UE 1937 del 23 ottobre 2019, il modello prevede quattro fasi di miglioramento cicliche (*Plan, Do, Check e Act*), che ruotano attorno a tre principi cardine posti a tutela del segnalante: riservatezza dell'identità della persona segnalante, massimo livello di protezione degli eventuali terzi citati nella segnalazione che potrebbero subire ritorsioni e la designazione di una persona o di un servizio imparziale competente per dare seguito alle segnalazioni e garantire il mantenimento dei livelli di presidio interni all'organizzazione.

9. *Il ruolo di coordinamento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nel processo di gestione dei fenomeni di corruzione* - L'analisi del sistema di controllo interno di secondo livello non può prescindere da un'indagine sulla c.d. dimensione immateriale e, più in particolare, sul corretto stile di *leadership* a cui dovrebbe tendere il *compliance manager* in considerazione del fatto che «laddove manchi il supporto del *top management* nella gestione del rischio e nel rispetto delle regole, anche attraverso una comunicazione chiara e diffusa, l'efficacia di qualsiasi previsione interna sarebbe minata alle fondamenta»<sup>90</sup>.

All'interno di un *compliance program*, infatti, il ruolo del *management* si riflette sia sulla capacità di quest'ultimo di trasmettere un mutato approccio al rischio di non conformità rispetto agli

---

Successivamente, con l'articolo 2 della legge n. 179/2017, la tutela prevista inizialmente dalla suddetta normativa è stata estesa anche al settore privato.

<sup>89</sup> Il Prof. Wim Vandekerckhove, coordinatore del gruppo di lavoro ISO che ha sviluppato lo *standard*, ha chiarito che l'implementazione della ISO 37002 aiuterà a creare un rapporto di maggior fiducia tra l'organizzazione ed i portatori di interesse, fornendo un forte livello di protezione contro la corruzione. Cfr. C. NADEN, *Beating bribery and corruption – international guidance on whistleblowing*, 2021.

<sup>90</sup> L. BASSI e M. MORELLI, *Paese che vai responsabilità che trovi: il “sistema 231” italiano e la corporate compliance estera*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, X, p. 10.

obiettivi di *business* come parte integrante della strategia d'impresa, sia sul livello di esposizione al rischio che l'organizzazione è disposta a tollerare<sup>91</sup>.

Con particolare riguardo alla prevenzione del rischio derivante dalla corruzione, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza viene chiamato a ricoprire un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del fenomeno sia perché chiamato alla predisposizione del Piano di prevenzione, sia in quanto tenuto all'attività di monitoraggio tipica delle funzioni coinvolte nel sistema di controllo interno dell'organizzazione.

Chi è posto in posizione apicale ha il compito di assicurare un'adeguata gestione del rischio mediante l'adozione di modelli di prevenzione in un'ottica cautelativa e soprattutto come strumenti di autoregolamentazione. Ciò allo scopo di: «1) mappare le aree esposte al rischio-reato e individuare i soggetti più esposti al rischio (soggetti apicali, *middle management*, dipendenti, ecc.); 2) forgiare regole cautelari orientate a ridurre il rischio-reato; 3) predisporre adeguati meccanismi di controllo sulla funzionalità del modello e sulla necessità di adeguamenti; 4) prevedere un sistema disciplinare rivolto a sanzionare i comportamenti devianti, implementato da meccanismi di scoperta/chiarimento degli illeciti»<sup>92</sup>.

Il ruolo di coordinamento del Responsabile «non deve in nessun caso essere interpretato dagli attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione»<sup>93</sup>.

Non diversamente, gli altri organi direttivi interni all'organizzazione devono manifestare la propria *leadership* ed il proprio impegno nell'implementazione dei modelli di gestione dei rischi fin dalla fase di condivisione delle strategie, approvando politiche di prevenzione e sottoponendo a

---

<sup>91</sup> S. BOZZOLAN e S. COSTANZO, *op. cit.*, pp. 26 e 27, chiariscono che la soglia di *risk appetite* deve intendersi come il livello e la tipologia di rischio che una società è disposta ad accettare ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Sul punto, è chiarito che «la declinazione del rischio per ciascuna categoria alle quali la società è esposta, quali il rischio strategico e operativo, di *compliance* ovvero finanziario, consente al management di determinare il grado di accettabilità del rischio o *risk tolerance*, intesa come il livello di rischio massimo che la società è disposta ad assumere». L'individuazione del rischio che si ritiene di voler accettare e del rischio che si è disposti a tollerare consente l'identificazione del *risk target*, ovvero il livello di rischio che l'azienda intende assumere ai fini del raggiungimento degli obiettivi di *business*.

<sup>92</sup> C. PIERGALLINI, *op. loc. cit.*

<sup>93</sup> Cfr. ANAC, *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*, allegato 1 del PNA 2019, p. 7.

riesame le informazioni di ritorno riscontrabili dalle attività di controllo interno effettuate ed esercitando un'attività di sorveglianza «ragionevole».

Chi si occupa di *compliance* deve «saper ragionare “per sistemi complessi”, e non per singolo ambito normativo o singolo processo; deve possedere, attraverso la formazione specifica e l'aggiornamento continuo, competenze multidisciplinari che lo rendano in grado di dialogare e collaborare con i diversi ruoli e livelli dell'organizzazione»<sup>94</sup>.

Ad ogni buon conto è evidente l'interdipendenza tra un valido repertorio di comportamenti messi in campo dal *manager* e la buona riuscita dei controlli interni all'organizzazione in termini di efficacia.

Non può ritenersi sufficiente, infatti, lo sviluppo di uno stile di *leadership* meramente affine alle naturali predisposizioni del soggetto che ricopre un ruolo di responsabilità e ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il ruolo di responsabile della funzione di *compliance*.

È necessario, infatti, che il *manager* sviluppi ed accresca nel lungo periodo competenze personali e professionali che possano consentirgli di mutare il proprio repertorio di comportamenti in base alle variabili situazionali che incidono sul contesto interno ed esterno dell'organizzazione (es. attitudini dei collaboratori, esperienza, momento storico, etc.)<sup>95</sup>.

È soprattutto in questa prospettiva che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza viene a ricoprire un ruolo dirimente, che non si sostanzia nella sola attività di controllo di secondo livello derivante dalla necessità di poter garantire la conformità, l'uniformità e l'integrità dei buoni comportamenti, ma che attiene anche alla diffusione di una coscienza collettiva che dovrà essere percepita come unitaria dai dipendenti e da tutti i portatori di interesse che orbitano attorno all'organizzazione<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Come evidenziato da A. QUARANTA, *op. loc. cit.*, «il *compliance manager* è un “direttore d'orchestra” che, attraverso l'utilizzo di specifiche metodologie, deve tradurre ogni aspetto aziendale oggetto di *compliance* in un tutt'uno armonico, la cui “somma” costituisce la *compliance* aziendale».

<sup>95</sup> Per approfondire, cfr. P. HARSEY e K.H. BLANCHARD, *Leadership situazionale: come valutare e migliorare le capacità di gestione e degli uomini*, edito Sperling e Kupfer, Economia & Management, 1984.

<sup>96</sup> Per la lotta alla corruzione non bastano regole deontologiche e istituzioni di monitoraggio, servono, piuttosto, le qualità morali e umane del personale. «Per dare conto di questo fatto, la legislazione anticorruzione introduce accanto al principio della *trasparenza* quello dell'*integrità*. Questa esigenza si inserisce nella prospettiva per la pubblica amministrazione di essere non soltanto ‘meccanismo di applicazione’ di regole e normative, ma di richiedere al pubblico amministratore una responsabilità sempre crescente. La tendenza attuale, che va dai sistemi basati sul governo e sul controllo a quelli della *governance* e dell'auto-amministrazione della *res pubblica*, richiede quindi sempre di più pubblici amministratori con personalità morale. La mancata considerazione di questa dimensione etica della *governance* tardo-moderna è il primo fattore che favorisce oggi il fenomeno della corruzione», cfr., A. KRIENKE,

Il repertorio dei comportamenti ritenuti fondamentali dall'organizzazione per la diffusione di un approccio al rischio orientato a prevenire, gestire e monitorare le non conformità legate al fenomeno corruttivo deve riflettersi nei documenti societari che contengono gli aspetti maggiormente «valoriali» dell'organizzazione, articolandosi in legittime aspettative sui buoni comportamenti (es. codice di condotta o di etica, carta dei valori, politiche di indirizzo e *framework* in ambito anticorruzione, etc.).

Tale repertorio, inoltre, deve poter trovare un riscontro anche all'interno delle procedure aziendali e dei processi organizzativi esistenti, stimolandone altresì la revisione (es. valutazione della *performance*, sistema delle remunerazioni e delle incentivazioni, rotazione del personale<sup>97</sup>, etc.)<sup>98</sup>.

Non a caso i modelli internazionali per la valutazione dei rischi, anche applicati alla *compliance*, prevedono la necessaria adozione di flussi di comunicazione (*reporting*) tra le funzioni di *compliance*<sup>99</sup>, il *management* ed il Consiglio di Amministrazione che, se effettuati con cadenza periodica, consentono alle funzioni preposte di ricevere informazioni di ritorno per lo svolgimento delle attività di *continuous monitoring*.

Affinché le decisioni prese dal *management* siano sempre orientate ad una corretta gestione del rischio, infatti, è necessario prevedere frequenti occasioni di incontro tra il *top management* e le funzioni di *compliance*.

---

*Trasparenza, integrità e good governance. La necessaria dimensione etica nella pubblica amministrazione oggi*, in *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, a cura di P. PREVITALI, R. PROCACCINI e A. ZATTI, Pavia, 2016, p. 91. Citando T.S. ELIOT, ne *I cori della Rocca* sembra davvero reale l'ammonimento del drammaturgo: «Essi cercano sempre di evadere dal buio esteriore e interiore sognando sistemi talmente perfetti che più nessuno avrebbe bisogno d'esser buono».

<sup>97</sup> Come riportato nell'allegato 2 del Piano Nazionale Anticorruzione 2019, pubblicato dall'ANAC, l'art. 1, comma 5, lett. b) della legge 190/2012, prevede che le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere ad ANAC «procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari». Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. b), della medesima legge, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, «l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione».

<sup>98</sup> Cfr. *Compliance risk management: applying the COSO ERM framework*, cit., p. 8.

<sup>99</sup> Come osservato da L. BASSI e M. MORELLI, *op. loc. cit.*, le funzioni di *compliance* dovranno essere adeguate alle strutture in cui operano in termini di professionalità, integrità e autonomia finanziaria.

10. L'approccio olistico e il repertorio dei validi comportamenti come fattori abilitanti del cambiamento – Come cennato in precedenza (cfr. *ultra* cap. 5), il sistema di controllo interno per il monitoraggio delle non conformità, fortifica l'attività di *law enforcement* con l'obiettivo di minimizzare gli impatti derivanti da esternalizzazioni negative dovute al mancato presidio delle non conformità.

L'orientamento tipicamente «difensivo» per la tutela del valore dell'impresa, fondato sulla mera repressione dei fenomeni e la riduzione degli accadimenti, lascia il posto ad una cultura del rischio che, sempre mediante le azioni tipiche di identificazione, valutazione e monitoraggio dei rischi, accresce l'esigenza di «un processo che mira a superare i tradizionali approcci di gestione con l'introduzione di un sistema olistico che attraversa l'intera organizzazione e integra diverse unità e livelli organizzativi»<sup>100</sup>.

Se prima era sufficiente un approccio all'analisi delle non conformità strutturato partendo dallo studio della *governance*, dalla valutazione delle interazioni tra processi e dal mero controllo formale dell'adempimento della disposizione legislativa, oggi è necessario parametrare il ragionamento su diversi e più maturi elementi che consentano al *management* di gestire le attività di *compliance* ponendo l'attenzione su questioni che tipicamente non rappresentano un'analisi di conformità, bensì un'analisi di contesto con impatti gestionali<sup>101</sup> e risvolti giuridici<sup>102</sup>.

La necessità di ingenerare all'interno dell'organizzazione una cultura del rischio orientata all'aggregazione dei sistemi, di fatto, ha aperto la strada al *Governance Risk e Compliance Management*.

Il sistema di gestione dei rischi di non conformità, attraverso l'utilizzo di modelli comuni di gestione volti ad accelerare la cooperazione tra le funzioni preposte al controllo di secondo

---

<sup>100</sup> G.J.L. MICHELI, E. CAGNO e A.B. PERONA, *Governance, Risk & Compliance management, strumento di valutazione delle minacce e delle opportunità di business*, Politecnico di Milano, p. 1.

<sup>101</sup> Per approfondire, cfr. J. HEIMANS e H. TIMMS, *Understanding New Power. The crowd is challenging traditional leadership. Here's how to harness its energy*, in *Harvard Business Review*, dicembre, 2014, reperibile in [hbr.org/2014/12/understanding-new-power](http://hbr.org/2014/12/understanding-new-power).

<sup>102</sup> Se, ad esempio, si allarga il ragionamento in considerazione dei recenti mutamenti che, per diverse ragioni, hanno interessato il rapporto di lavoro, è evidente come lo *smart working* (o lavoro agile) rappresenti oggi una valida, quanto necessaria, alternativa alla modalità «ordinaria» di espletamento dell'attività lavorativa, configurandosi, come «un punto di svolta nella cultura delle imprese e dei processi organizzativi», A. TIRALONGO, *Il lavoro agile richiede un nuovo stile di leadership*, in *Forbes*, marzo, 2020. In tale contesto, venendo meno il tipico assetto orientato alla definizione della prestazione lavorativa anche in virtù di un tempo contrattualizzato da trascorrere sul luogo di lavoro, si accentua la necessità di un mutato stile di comportamento che tenga conto dell'impossibilità di poter garantire le tipiche attività di *compliance* che, per loro natura, restano facilitate dalla presenza del personale sul luogo di lavoro e dall'utilizzo di strumenti aziendali che, per ovvie ragioni, potrebbero non risultare accessibili ai lavoratori che prestano la propria attività fuori dai locali aziendali.

livello, diviene un fattore abilitante del cambiamento all'interno dell'organizzazione che, in un'ottica evolutiva, non può prescindere da un valido repertorio di comportamenti.

Le strutture di *compliance* all'interno dell'organizzazione hanno da sempre esercitato il proprio ruolo e, di conseguenza, il proprio stile di *leadership*, antepoendo le tipiche funzioni di comando e controllo alle necessità dell'organizzazione rispetto alla sua natura, al suo sistema di valori ed alle strategie per la tutela del *core business*.

Chi si occupa di *leadership* nell'ambito dei sistemi di gestione dei controlli interni, infatti, sta ripensando al ruolo del *compliance manager* ponendo attenzione all'intero sistema dei poteri che fino ad oggi ha interessato la materia<sup>103</sup>.

Nell'era dell'economia digitale, un buon *manager* non può prescindere dallo sviluppo di competenze, capacità personali e professionali che facilitino la gestione delle risorse ed il raggiungimento di obiettivi condivisi attraverso nuovi approcci che tengano conto dei mutati assetti riguardanti il mondo del lavoro.

L'evoluzione della materia e la maggiore consapevolezza degli esperti di *risk* e *compliance* hanno fatto emergere, soprattutto all'interno dei contesti organizzativi più complessi dove spesso affiorano una pluralità di presidi di *compliance*, la necessità di affiancare ai presidi di controllo validi strumenti operativi per la gestione delle attività di monitoraggio e la riduzione delle inefficienze in un'ottica di *continuous monitoring*<sup>104</sup>.

Anche in quest'ottica, è indispensabile lo sviluppo di un'intelligenza collettiva<sup>105</sup> e soprattutto di una *leadership* emotiva<sup>106</sup> orientata alla gestione delle risorse.

Tale competenza, assicurando una maggiore consapevolezza per il controllo dei propri stati emozionali e lo sviluppo della capacità di poter incidere su quelli altrui, favorisce nuovi

---

<sup>103</sup> Come chiarito da T. FOX, *Innovation in Compliance Leadership. Prescription for an evolving Compliance Program*, marzo 2020 (reperibile in [corporatecomplianceinsights.com](http://corporatecomplianceinsights.com)), i risultati dell'azione collettiva, in termini di valori e convinzioni, generano «circuiti di feedback» che conferiscono alle persone un «nuovo potere».

<sup>104</sup> Come riportato da G.J.L. MICHELI, E. CAGNO e A.B. PERONA (*op. cit.*, p. 6), il GRC offre diverse possibilità: garantire elevata sicurezza assicurando la *business continuity*; la possibilità di liberare risorse grazie alla capacità del GRC di accollarsi tutta la parte operativa di *office automation*, permettendo ai decisori di dedicarsi in maniera più proattiva alle mansioni di maggiore valore aggiunto; la scalabilità offerta da alcune piattaforme per far crescere lo strumento secondo le necessità e la maturità aziendale.

<sup>105</sup> Attingere all'intelligenza collettiva dell'azienda, sollecitando i pensieri del consiglio di amministrazione, della direzione e dei dipendenti, consente di guardare oltre i muri dell'organizzazione per comprendere gli sviluppi del settore e le reazioni dei concorrenti alla conformità aziendale. Cfr. F. ACCARDI, *op. cit.*, p. 43.

<sup>106</sup> Per approfondire cfr. D. GOLEMAN, *Leadership emotiva. Una nuova intelligenza per guardarci oltre la crisi*, traduzione a cura di F. PERI, 2013.

comportamenti orientati alla collaborazione, alla condivisione ed alla definizione di obiettivi comuni.

11. *Conclusioni.*– Nel corso dell'ultimo ventennio, orizzonte d'analisi fissato nel suo *dies a quo* dalla pubblicazione del d.lg. 8 giugno 2001 n. 231, l'evoluzione del *compliance risk management*, come si è tentato di evidenziare (cfr. *ultra* cap. 6), si è caratterizzata per il mutato approccio al rischio di non conformità, non più calibrato esclusivamente su azioni volte ad evitare la finalizzazione di sanzioni e/o conseguenze reputazionali, ma anche sulle caratteristiche preventive e difensive delle proprie operatività.

Ci si è resi conto, in definitiva, che in un contesto in continua evoluzione, dove bisogna tenere conto di eventi considerati improbabili, distanti o isolati – quali la crisi economica, i cambiamenti climatici, la necessità di nuove fonti di approvvigionamento energetico, l'evoluzione tecnologica e la crisi pandemica – l'esplorazione dei rischi emergenti è importante tanto quanto la gestione di quelli conosciuti.

Data la mutevolezza dei fenomeni che, per sua stessa natura, è portatrice di rischio, pare altrettanto chiaro che più un'organizzazione è complessa, più l'alea del rischio si presenta rilevante.

Di conseguenza, la vera sfida che il *management* è chiamato ad affrontare non concerne esclusivamente la sistematica eliminazione del rischio in ogni sua forma, ma piuttosto attiene al riconoscimento, alla valutazione e alla gestione differenziata delle sue manifestazioni, ciò al fine di evitare conseguenze che potrebbero minare la sopravvivenza dell'organizzazione o determinare una significativa compromissione del *business* nel medio termine.

In tale contesto, la qualificazione del rischio, essendo attività intrinsecamente soggettiva, rappresenta già di per sé un momento critico di cui tener conto per valutare la tenuta dell'intero sistema. Tale attività assume particolare valore quando si tratta di prevenire un fenomeno di corruzione al quale, inevitabilmente, è necessario approcciare con strategie flessibili e dinamiche che tengano conto della mutevolezza dei contesti economici, normativi e sociali.

Per ridurre tale soggettività, è necessario affidarsi a modelli comuni di prevenzione e gestione dei rischi di non conformità orientati alla riduzione di fenomeni dannosi per l'organizzazione e per la collettività, tra i quali quello corruttivo si pone come *primus inter pares*. Saper riconoscere e qualificare il rischio corruttivo all'interno del contesto organizzativo di riferimento richiede un'importante esperienza sul campo, parimenti esigita dalla conseguente assunzione di

responsabilità che il giudizio professionale sotteso alla valutazione effettuata dalle strutture dedicate comporta.

Per tale ragione il tema della *compliance* diventa oggi, ancora più che in passato, una sfida per qualsiasi organizzazione a far propria la cultura del rischio e, superando i limiti di un processo di valutazione confinato al rispetto delle norme, assume i caratteri di «natura strategica» collegata al sistema di valori dell'impresa<sup>107</sup>.

L'implementazione di un *compliance program* idoneo a prevenire le conseguenze delle non conformità dovrebbe partire dall'indagine sulla maturità dei presidi esistenti e proseguire con l'analisi dell'efficacia di quelli di controllo previsti all'interno dell'organizzazione; ciò al fine di evitare che l'azione di conformità finisca con l'essere percepita come mera azione di natura burocratica legata all'astratto concetto del «dover fare».

È chiaro che un sistema così concepito, per produrre effetti positivi per la collettività, dovrà risultare non solo accettabile e proporzionato, ma anche e soprattutto sostenibile per l'organizzazione, attraverso l'individuazione di obiettivi sfidanti ma non impossibili.

In questa prospettiva, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ricopre un ruolo fondamentale, che non si sostanzia nella sola attività di controllo di secondo livello derivante dalla necessità di poter garantire la conformità, l'uniformità e l'integrità dei buoni comportamenti, ma attiene anche alla diffusione di una coscienza collettiva, che dovrà essere percepita come unitaria dai dipendenti e da tutti i portatori di interesse che orbitano attorno all'organizzazione.

È anche per questo motivo che l'indagine sul livello di maturità di un *compliance program* non può prescindere dall'analisi sul repertorio dei comportamenti che dovrebbero far parte del corretto stile di *leadership* di un *compliance manager*.

È l'approccio condiviso alla prevenzione, alla gestione ed al monitoraggio delle esternalizzazioni negative il vero obiettivo a cui tendere per garantire l'idoneità del sistema di controllo interno.

---

<sup>107</sup> G. FIORI, *La compliance effettiva nelle imprese e nei gruppi aziendali*, in *La gestione della compliance*, cit., p. 9. L'autore evidenzia come la gestione dei rischi sia articolata, non solo secondo un approccio scientifico che guida la definizione di metodologie e tecniche, ma anche su un principio di buonsenso comune nel compimento delle attività, nel raggiungimento degli obiettivi, nella prevenzione e limitazione dei rischi e nella riduzione degli ostacoli.

Se non muta l'approccio culturale alla materia e non si cerca di diffondere una logica *win-win*<sup>108</sup>, evitando comportamenti devianti che si pongono come fonti di esternalità negative, sarà sempre più difficile programmare, implementare e gestire un *compliance program* orientato alla creazione ed alla conservazione del valore all'interno dell'organizzazione.

---

<sup>108</sup> Come risulta dal contenuto *win-win situation* della rassegna del Sole24ore (reperibile in [argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/win-win-situation.html](http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/win-win-situation.html)), l'espressione inglese *win-win* (traducibile come vincente-vincente, oppure io vinco-tu vinci) indica la presenza di soli vincitori in una data situazione. In economia è una negoziazione alla fine della quale entrambe le parti soddisfano i propri interessi.

## ABSTRACT

Prendendo le mosse dall'analisi dei tipici modelli orientati alla gestione dei rischi di non conformità, il presente *working paper*, intende dare evidenza del mutato approccio alla materia e della possibilità di creare valore all'interno dell'organizzazione attraverso la diffusione della cultura della *compliance*.

Con il superamento di una logica meramente repressiva del fenomeno corruttivo, in favore di un modello di prevenzione innestato all'interno del processo decisionale e strategico dell'organizzazione, in un rapporto di interconnessione con la *mission*, la *vision* ed i valori fondamentali della stessa, è possibile intervenire in modo significativo sui processi ed i comportamenti di tutti i soggetti coinvolti per ridurre sanzioni e/o conseguenze reputazionali.

Nella prima parte del lavoro, si è trattato il tema del rapporto di interdipendenza vigente tra le funzioni di *compliance* e degli sviluppi di un sistema integrato alla gestione dei rischi di non conformità in un'ottica di *combined assurance*, attraverso l'adozione dei modelli in concreto applicabili alle esigenze connesse alla prevenzione, gestione e mitigazione dei fenomeni.

Successivamente, partendo dall'analisi del ruolo di coordinamento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nel processo di gestione del fenomeno corruttivo, si è dato conto delle principali attività di monitoraggio e dell'importanza della cultura di conoscibilità come caratteristica propria del sistema.

Infine, per dare evidenza dei fattori abilitanti del cambiamento in un'ottica evolutiva, si è osservato il ruolo del *compliance manager* rispetto al corretto stile di *leadership* che lo stesso dovrebbe acquisire per raggiungere gli obiettivi di *compliance*, in considerazione delle molteplici variabili situazionali che incidono sul contesto interno ed esterno dell'organizzazione.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

**Prof. Carlo Regoliosi** (01/03/1977), laureato con lode in economia Aziendale nel 2001. Ha completato il dottorato in Economia Aziendale nel 2005 ed ha vinto il concorso come ricercatore universitario nel 2007.

Dal 2017 è professore associato in Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università di Roma Tre, ove insegna Revisione Aziendale Esterna e Internal Auditing. Dirige il Master in "Governance, Sistemi di controllo e Auditing negli enti pubblici e privati" (XIX Edizione) ed è docente del Master in "Anticorruzione" presso l'università degli studi "Tor Vergata".

Svolge attività di formazione in materie di controllo societario e svolge attività professionale principalmente quale incaricato di organi di controllo societario o di vigilanza 231.

**Alessandro Biagioli** (12/07/1986) si è formato all'Università degli Studi di Roma Tre dove nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Giurisprudenza.

Nel 2016 ha ottenuto il Diploma di perfezionamento in Anticorruzione e Trasparenza: gli Effetti della normativa per la PA e per le Imprese, organizzato dal Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Roma Tre. Presso il medesimo Dipartimento, nel 2021, per acquisire nuove conoscenze legate al governo e al controllo delle organizzazioni, con specifico riguardo alla governance, al bilanciamento dei poteri, alla gestione dei rischi, al presidio delle minacce ed alle attività di auditing, ha conseguito il Master di II livello in Governance, Sistemi di controllo e Auditing negli enti pubblici e privati (GSA).

Dopo diversi anni di esperienza nel mondo delle Risorse Umane, ricoprendo diverse mansioni collegate alla normativa ed alla contrattualistica del lavoro ed alle relazioni industriali, è dal 2020 inserito nella struttura di Compliance all'interno di un'azienda complessa e di grandi dimensioni come specialist in materia di Trasparenza e Anticorruzione.