



CONFINDUSTRIA

**LE LINEE GUIDA DI CONFINDUSTRIA  
PER LA COSTRUZIONE DEI MODELLI *EX* D.LGS. 231/2001**

**10 novembre 2022**

**AFFARI LEGISLATIVI – CONFINDUSTRIA**


# D. LGS. N. 231/2001: NOVITÀ NEL PANORAMA LEGISLATIVO ITALIANO

## IL LEGISLATORE

- ❖ Ha introdotto un sistema di **responsabilità formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale**, degli enti, in conseguenza della commissione di un reato nel loro **interesse o vantaggio**: cd “**colpa in organizzazione**”.
- ❖ Rappresenta il primo tentativo di realizzare, nell’ordinamento italiano, una «**co-regolamentazione statale-privata dei rischi derivanti dalla gestione illecita di attività economiche**».

L’ente **non risponde** della commissione del reato se:

- ha **adottato** ed efficacemente **attuato** un **modello organizzativo idoneo** (MO);
- ha affidato a un **organismo di vigilanza** il compito di vigilare sul funzionamento e l’osservanza del MO (OdV) e non c’è stata **omessa o insufficiente vigilanza**;
- il reato è stato commesso **eludendo fraudolentemente** il MO (apicali/ inosservanza obblighi direzione e vigilanza (sottoposti)



**Logica preventiva e premiale:** ruolo attivo alle imprese virtuose ed effetto premiale collegato all’adozione di adeguati modelli organizzativi

# MODELLI ORGANIZZATIVI E LINEE GUIDA

Il Decreto 231: prevede la possibilità di adottare i MO sulla base di **Codici di comportamento** redatti dalle associazioni maggiormente rappresentative

Confindustria ha accolto con favore l'introduzione di un sistema diretto a prevenire reati nello svolgimento delle attività economiche:  
**cultura dei controlli interni e della trasparenza gestionale nelle imprese**

## GDL 231 E LINEE GUIDA: IL PROCESSO DI ADOZIONE E AGGIORNAMENTO



# LINEE GUIDA 231 DI CONFINDUSTRIA

Le Linee guida come strumento di **supporto metodologico** per la predisposizione di un Modello idoneo a prevenire i reati e non come schema-tipo di MO direttamente applicabile da parte delle imprese.

## Indicazioni necessariamente trasversali perché:

- ❖ rivolte a **platea diversificata**;
- ❖ necessitano dell'**adeguamento agli specifici contesti**, ai fini dell'idoneità in concreto: **principio di effettività**

Il Modello deve essere **cucito sartorialmente** sull'impresa in base alle sue caratteristiche e deve vivere al suo interno.

# LINEE GUIDA 231 DI CONFINDUSTRIA

## PARTE GENERALE

- Lineamenti della responsabilità 231
- Analisi delle componenti del MO
  - Rischi e protocolli
  - Codice etico e sistema disciplinare
  - Organismo di Vigilanza
- Compliance integrata
- Gruppi di imprese

## PARTE SPECIALE

Case Study per le singole fattispecie di reato presupposto



## 1) INDIVIDUAZIONE RISCHI POTENZIALI: RISK ASSESSMENT

❖ **Obiettivo:** rappresentazione completa di come i reati possono essere attuati nel contesto operativo interno ed esterno dell'ente;

❖ **Strumenti: mappatura di:**

Reati più rilevanti

Aree aziendali a rischio: aree/settori attività e modalità di astratta configurazione dell'illecito (aree, funzioni, processo, contesto interno/esterno, **storia dell'ente**)

**Reati contro lo la PA:** dovranno essere identificate le **aree** e le **attività** che comportano rapporto con le PA (es. attività di rappresentanza, rapporto con Autorità giudiziaria, partecipazione a gare, rapporti concessori in essere, ispezioni e controlli), nonché le aree e i **processi di supporto** a tali attività (es. area legale, gestione flussi finanziari, funzione *procurement*).

**Reati tributari:** i) **storia fiscale dell'impresa:** analisi delle eventuali contestazioni da parte dell'amministrazione finanziaria e delle misure di risposte messe in campo dall'ente; ii) **attività dirette** (es. predisposizione dichiarazioni fiscali); iii) **attività strumentali** (gestione della contabilità; tenuta scrittura contabili); iv) **attività ordinarie con riflessi sul processo fiscale** (ciclo attivo e passivo; selezione dei fornitori; amministrazione delle risorse umane; gestione magazzino; gestione dei crediti verso terzi)



# Costruzione del MO – Componenti

## 2) Progettazione sistema di controllo

Analisi del sistema dei controlli esistente (*gap analysis*):  
rafforzamento/costruzione dei protocolli in chiave 231, in base ai principi  
di:

A

Operazioni congrue,  
coerenti, verificabili  
e documentate

B

Segregazione delle  
funzioni: nessuno  
gestisce in autonomia  
un processo

C

Reporting dei  
controlli:  
documentabilità

**2 TEMI  
INCIDENTALI**

**Rischio accettabile:** l'obiettivo dei controlli è ridurre i rischi a un livello accettabile.

**Compliance integrata:** nuovo approccio alla gestione del rischio di compliance

# Costruzione del MO – Rischio accettabile

- ❖ L'obiettivo del sistema di procedure e controlli è dunque ridurre i rischi a un **livello accettabile (no rischio zero): soglia limite per il complesso misure preventive**
- ❖ **Dottrina aziendalistica:** il livello di adeguatezza delle misure nei sistemi di controllo dei rischi fa riferimento al rapporto costi/benefici; il livello di rischio è accettabile quando un'ulteriore livello di protezione non risulterebbe economicamente vantaggiosa rispetto alla risorsa da proteggere
- ❖ **In ottica 231: soglia concettuale di accettabilità:** rischio accettabile quello che residua in un sistema di prevenzione tale da poter essere eluso solo fraudolentemente (giurisprudenza: non necessari artifici/ raggiri ma nemmeno mera violazione frontale: aggiramento delle “misure di sicurezza”, idoneo a forzarne l'efficacia)
- ❖ Lasciare traccia delle ragioni alla base della **non mappatura** di un rischio





# Costruzione del MO – Sintesi fasi

## Processo di Risk Management



# Costruzione del MO – Compliance integrata

**Nuove LG:** il **rischio di compliance** espone le imprese a sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti o danni reputazionali in conseguenza di violazioni di norme imperative, o autoregolamentari, molte delle quali rientrano nel novero dei reati 231

Il passaggio a una compliance integrata potrebbe permettere invece alle imprese di: i) **razionalizzare le attività** (in termini di risorse, persone, sistemi, ecc.) e i **costi**; ii) migliorare l'**efficacia** ed **efficienza** delle attività di compliance; iii) **facilitare la condivisione delle informazioni** attraverso una visione integrata delle diverse esigenze di compliance, anche attraverso l'esecuzione di risk assessment congiunti

Suggerimenti: i) procedere con **risk assessment congiunti** adottando le analoghe metodologie di lavoro nell'analisi del rischio di compliance nei diversi settori di interesse dell'impresa; ii) predisporre **procedure comuni** con l'obiettivo di garantire efficienza e snellezza ai processi aziendali; iii) definire in modo chiaro e a monte i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti interni con il controllo sui singoli processi e procedure; v) definire specifici e continui meccanismi di coordinamento e collaborazione tra i **principali soggetti aziendali interessati** (es. la funzione Compliance, e l'Internal Audit, il Datore di lavoro, il Collegio sindacale, il Comitato per il controllo interno e la revisione contabile e l'OdV).

L'esempio dei **reati tributari**.

# Costruzione del MO – COMPONENTI

- A) CODICE ETICO**, una sorta di “**carta costituzionale**” dell’Ente: insieme di diritti, doveri e responsabilità dell’ente nei confronti dei “portatori d’interesse” (dipendenti, fornitori, clienti, Pubblica Amministrazione, azionisti, mercato finanziario, ecc.) che mira a **raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti**, indipendentemente da quanto previsto a livello normativo.
- B) SISTEMA ORGANIZZATIVO: aggiornato, formalizzato e chiaro (organigramma):** deve essere esplicitato chi svolge le diverse funzioni/competenze/fasi di attività; quali competenze/compiti/responsabilità; indicazione delle linee di dipendenza gerarchica, definizione dei controlli.
- C) PROCEDURE :**
- ❖ devono regolamentare lo svolgimento delle attività prevedendo gli opportuni punti di controllo;
  - ❖ particolare efficacia preventiva riveste lo strumento dalla separazione di compiti fra coloro che svolgono fasi o attività cruciali di un processo a rischio.
- D) POTERI AUTORIZZATIVI E DI FIRMA:** assegnati in coerenza con le responsabilità organizzative e gestionali



# Costruzione del MO – COMPONENTI

## Sistema disciplinare

A

MO adottato ed **efficacemente attuato**: sistema disciplinare idoneo a sanzionare le violazioni del MO e del Codice etico

B

Funzione preventiva **del sistema disciplinare**

C

Sanzioni **specifiche e graduate; proporzionalità e contraddittorio**

D

Individuazione **funzioni aziendali** preposte

E

Sanzioni diverse in base alle classi di **destinatari**



# ORGANISMO DI VIGILANZA (1/2)

- ❖ Presupposto indispensabile ai fini esimenti; **perno soggettivo del sistema di contenimento del rischio penale**, organismo di riferimento per l'organo gestorio per la valutazione e verifica costante della effettiva implementazione del MOG;
- ❖ **composizione**: no indicazioni puntuali del Decreto 231: scelta rimessa alla società tra monosoggettiva/ plurisoggettiva e a composizione esterna/ mista, con membro interno (**privo di ruoli operativi**). Tenzionalmente, le imprese di piccole dimensioni scelgono OdV monocratico affidato all'organo dirigente o a consulente esterno, le altre OdV a composizione collegiale e mista;
- ❖ stretta **collaborazione** tra gli organi interni di controllo e OdV: **flussi informativi da e verso l'OdV**, i) predefiniti/periodici e ii) ad evento.
- ❖ **compiti**: **i)** vigila su adeguatezza, funzionamento e osservanza del Modello: **no potere gestorio, né impeditivo dell'evento** (Cassazione, Sez. VI, sent. n. 23401/22, 15 giugno 2022); **ii)** segnala eventuali scostamenti comportamentali che dovessero emergere dall'analisi dei flussi informativi e dalle segnalazioni cui sono tenuti i responsabili delle varie funzioni; **iii)** formula proposte all'organo dirigente per aggiornamenti del MO per: significative violazioni delle prescrizioni; rilevanti modificazioni dell'assetto interno della società; modifiche normative; **iv)** predispone relazione informativa sulle attività di verifica e controllo compiute e l'esito delle stesse, per l'organo dirigente.

# ORGANISMO DI VIGILANZA (2/2)

## Requisiti

- ❖ **Autonomia:** la posizione dell'OdV deve garantire l'autonomia dell'iniziativa di controllo da ogni forma di interferenza o condizionamento da parte di qualunque componente dell'ente e, in particolare, dell'organo dirigente (posizione di staff); deve avere accesso a tutte le informazioni necessarie od opportune per lo svolgimento delle proprie attività; non dovrà avere compiti operativi (sovrapposizione tra il ruolo di controllore e di controllato); budget;
- ❖ **Indipendenza:** la giurisprudenza ha affiancato al requisito dell'autonomia quello dell'indipendenza, ovvero assenza di conflitto di interesse e di dipendenza nei confronti della società. Il primo requisito, sarebbe svuotato di significato se i membri dell'OdV risultassero condizionati a livello economico e personale o versassero in situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale; posizione di staff; compenso;
- ❖ **Professionalità:** bagaglio di strumenti e tecniche che deve possedere per poter svolgere efficacemente la propria attività (competenze giuridiche penalistiche; competenze aziendalistiche, attività ispettiva, consulenziale);
- ❖ **Continuità di azione:** per garantire l'efficace e costante attuazione di un modello così articolato, si rende necessaria la presenza di una struttura dedicata a tempo pieno all'attività di vigilanza sul Modello (membro interno/segreteria tecnica)

## 20 ANNI DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA 231: EVIDENZE EMPIRICHE

**Crescente centralità della compliance nell'organizzazione aziendale e ventennale del Decreto 231 rendono necessario un “tagliando”: verificare la tenuta del sistema rispetto alla *ratio* originaria**

Confindustria partecipa a un **progetto di ricerca** promosso dalla Fondazione CNPDS:

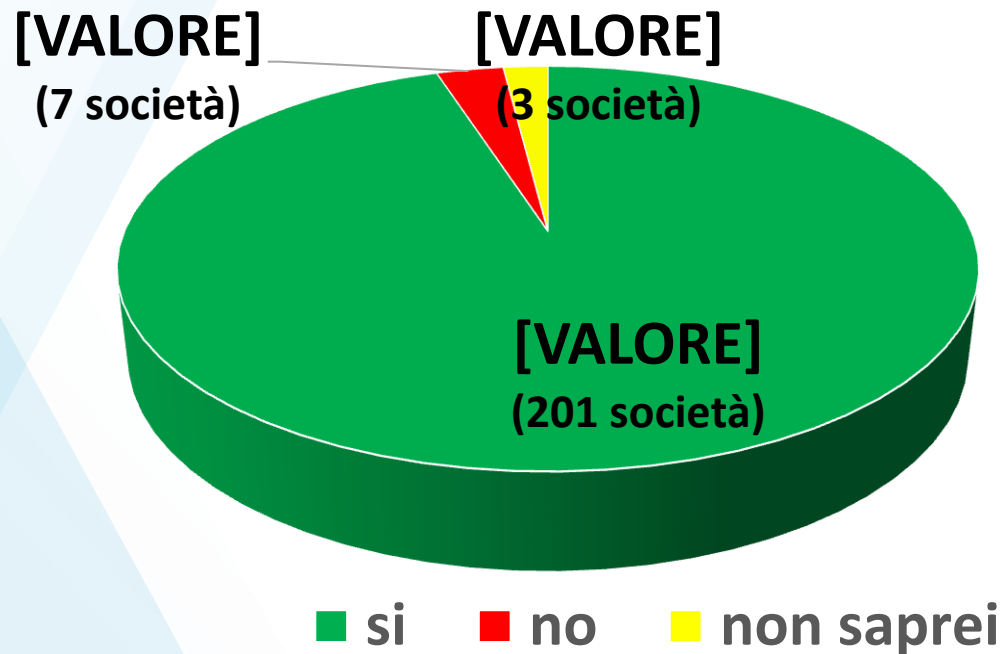
- ❖ **obiettivo**: misurare efficacia, effettività e coerenza della normativa 231, anche per valutare eventuali interventi di riforma
- ❖ **metodo**: evidenze sulla prassi applicativa, con ampio coinvolgimento degli attori economici, poiché le prospettive di riforma non prescindano da analisi empirica e da consultazione delle imprese

Confindustria, insieme a TIM e all'Università della Tuscia, ha diffuso una **Survey presso il sistema associativo** sui principali profili della disciplina 231.

Campione di **211 imprese** appartenenti a diversi settori merceologici e a classi di fatturato e dipendenti.

## I PRINCIPALI TEMI AFFRONTATI

**Pensa che dotarsi di un modello organizzativo sia stato  
“conveniente” dal punto di vista aziendale?**

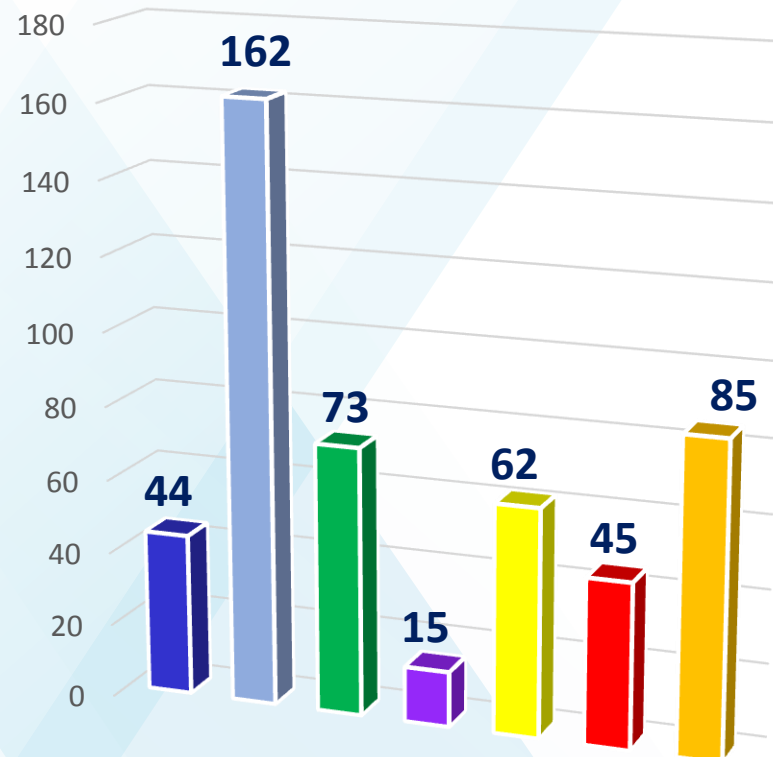




# LE PRINCIPALI EVIDENZE DELLA SURVEY

## Adozione del modello 231: le ragioni della «convenienza»

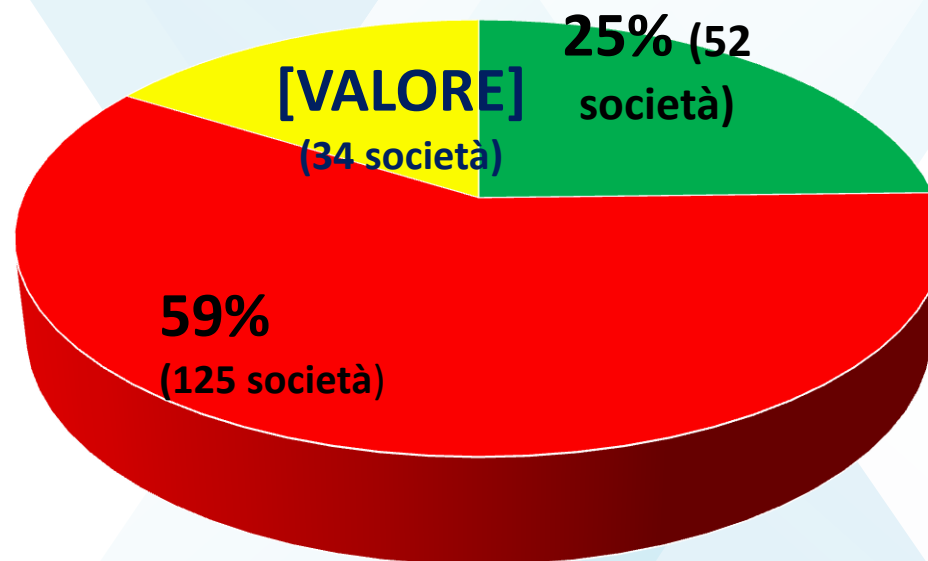
- ❖ Agevola l'**accesso ai bandi di gara** della P.A. ed ha un ritorno positivo in termini di **immagine e reputazione**
- ❖ Permette l'**individuazione di eventuali gap organizzativi** e **riduce il rischio di sanzioni** derivanti da non conformità
- ❖ Assicura il **rispetto delle normative** con riduzione del rischio-reato e relativo *cost-saving*
- ❖ Permette un miglior posizionamento riguardante il **Rating di Legalità**
- ❖ È l'occasione per riportare ad un'**unica logica i processi e presidi aziendali** a mitigazione del rischio-reato
- ❖ Comporta una **razionalizzazione dei processi/misure di controllo** con riduzione dei costi
- ❖ Favorisce maggiore **chiarezza organizzativa**, bilanciamento tra **poteri e responsabilità** e gestione del business **trasparente**



\* Il 95% corrisponde a 201 società

## LE PRINCIPALI EVIDENZE DELLA SURVEY

**Ritiene che il Decreto contempli un efficace meccanismo premiale?**

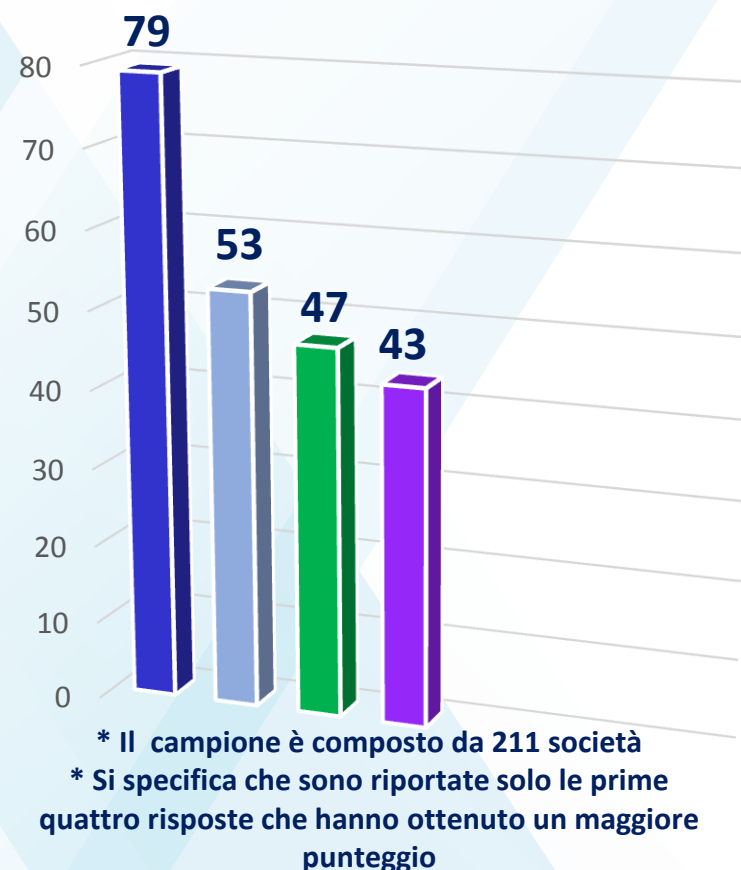


■ si   ■ no   ■ non saprei

# LE PRINCIPALI EVIDENZE DELLA SURVEY

## Efficacia premiale: le ragioni del «no»

- ❖ **Incertezza sul giudizio di idoneità concreta** del singolo modello 231 formulato dal giudice
- ❖ Assenza di ipotesi di **automatica esclusione** di responsabilità per l'ente
- ❖ **Mancata valorizzazione dei presidi di gestione e controllo del rischio esistenti nelle imprese di grandi dimensioni** (procedure e controlli societari, Certificazioni ISO, sistemi di compliance integrata, programmi anticorruzione)
- ❖ **Indeterminatezza** dei parametri prefissati dal Decreto in ordine ai **contenuti e alle modalità di costruzione dei modelli 231**, in **ottica esimente**



# ALCUNE RIFLESSIONI

## 1) ADOTTARE UN MODELLO ORGANIZZATIVO COSTA, MA RAPPRESENTA UN'OPPORTUNITÀ:

- ❖ Rappresenta uno **strumento efficace per efficientare i processi** all'interno dell'impresa ed è presupposto per l'esenzione da responsabilità 231
- ❖ Manifesta l'attitudine dell'impresa al rispetto di **elevanti standard** di organizzazione e qualità, **fattore rilevante nei rapporti commerciali** tra privati e con la PA; rileva per ottenere un maggior punteggio ai fini del rilascio all'impresa del **rating di legalità**.

2) TUTTAVIA, EMERGE LA NECESSITÀ DI INTERVENIRE CON UNA **REVISIONE COMPLESSIVA** per riequilibrare la normativa in una chiave meno penalizzante per chi fa impresa e fornire un ragionevole grado di certezza sull'efficacia esimente dei modelli organizzativi.

**Grazie per l'attenzione!**