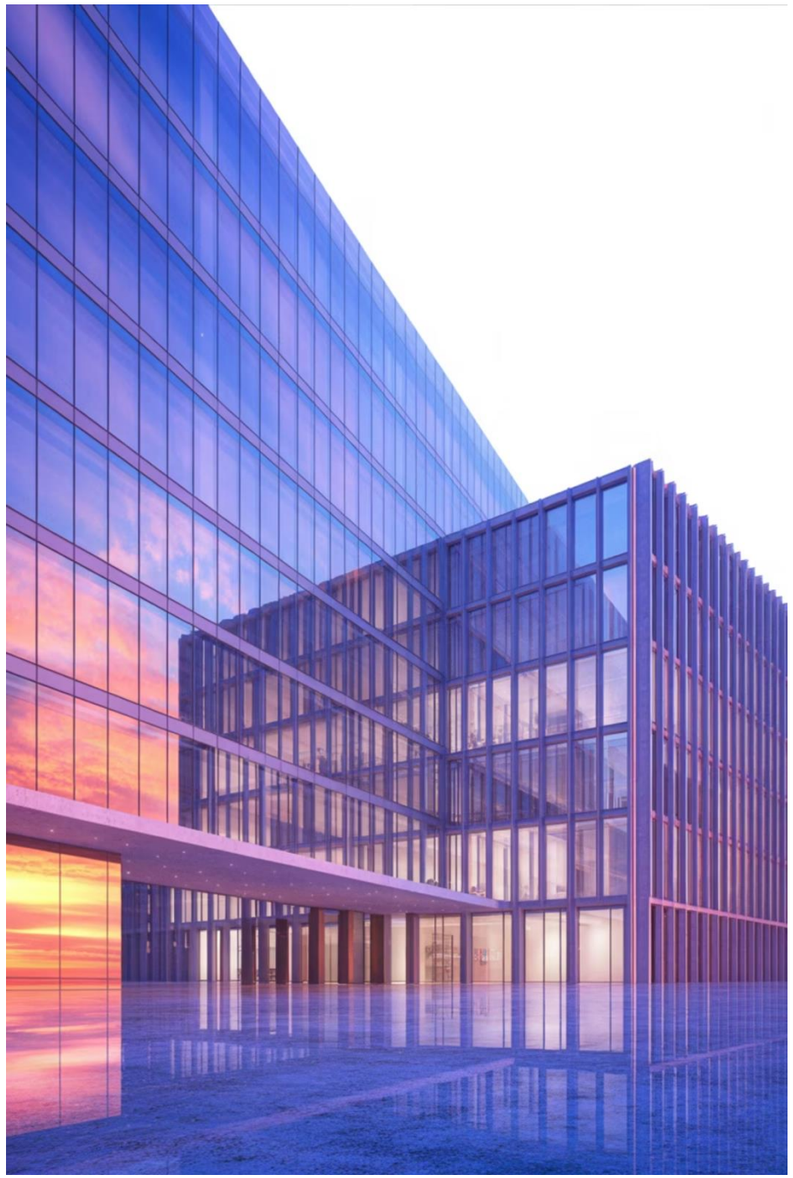
# La Prevenzione dei Rischi nella Responsabilità Amministrativa degli Enti



Un percorso attraverso l'organizzazione, la gestione e il controllo per la conformità al D.lgs. 231/2001

Capitolo 4, tutto, con illustrazione del paragrafo 4.7 (whistleblowing) su

UNITE UNIVERSITA DEGLI STUDI DI TERAMO

# Struttura Organizzativa: Il Sistema di Controllo e Coordinamento

**Definizione Fondamentale**

La **struttura organizzativa** rappresenta il sistema formale di compiti e relazioni di autorità che controlla il modo in cui le persone coordinano le proprie azioni e utilizzano le risorse per conseguire gli obiettivi dell'organizzazione.

Questo sistema deve controllare il coordinamento e la motivazione, indirizzando il comportamento delle persone e dell'organizzazione verso obiettivi condivisi.

**Sistema di gestione si intende un insieme standardizzato di norme e regola formalizzate al dominio su tutte le variabili dell'attività operativa di un'Azienda, considerate critiche per l'attuazione degli obiettivi aziendali**

La struttura aziendale costituisce una risposta dinamica alle situazioni contingenti che coinvolgono l'ambiente, le tecnologie e le risorse umane. L'azienda come sistema deve progettare e trasformare continuamente la sua struttura e cultura per rispondere a un ambiente globale in cambiamento, richiamando il concetto di **resilienza organizzativa**.

L'Azienda come sistema deve "progettare e trasformare la sua struttura e la sua cultura per rispondere a un ambiente globale in cambiamento

# Il Decreto Legislativo 231/2001: Una Rivoluzione Normativa

01

### Introduzione Normativa

Il D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 introduce per la prima volta in Italia la responsabilità amministrativa degli enti, principalmente per contrastare la corruzione.

02

### Ampliamento del Campo

L'applicazione si estende progressivamente ad altre categorie: reati societari, informatici, salute e sicurezza, ambiente, fiscali.

03

### Sistemi di Controllo

Le imprese adottano Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG) per governare gli ambiti di rischio correlati.

Questa normativa sintetica ma complessa orienta le imprese verso sistemi di governo basati su misure, principi e valori, integrando aspetti di cultura organizzativa con obblighi gestionali per amministratori e management.

# La Piramide della Documentazione

tipo e attività. È applicabile ai rischi per la SSL sotto il controllo dell'organizzazione, tenendo conto di fattori come il contesto in cui opera l'organizzazione e le esigenze e le aspettative dei suoi lavoratori e di altre parti interessate. La ISO 45001: 2018 non stabilisce criteri specifici per le prestazioni in materia di SSL, né prescrive la progettazione di un sistema di gestione per la SSL. ISO 45001: 2018 consente a un'organizzazione, attraverso il suo sistema di gestione per la SSL, di integrare altri aspetti di salute e sicurezza, come il benessere dei lavoratori.

- **Ambiente – ISO 14001**: 2015 specifica i requisiti per un sistema di gestione ambientale che un'organizzazione può utilizzare per migliorare le proprie prestazioni ambientali. ISO 14001: 2015 è destinato all'uso da parte di un'organizzazione che cerca di gestire le proprie responsabilità ambientali in modo sistematico in modo da contribuire al pilastro ambientale della sostenibilità. La ISO 14001: 2015 aiuta un'organizzazione a raggiungere i risultati attesi del proprio sistema di gestione ambientale, che forniscono valore per l'ambiente, l'organizzazione stessa e le parti interessate.

Il conseguimento della certificazione da parte di terze parti indipendenti su questi tre ambiti consente alle aziende di poter attestare di disporre di un sistema di gestione integrato qualità, sicurezza e ambiente.

Presupposto per il conseguimento di tale attestazione è la definizione di una documentazione **standard** che si articola in una serie di documenti interni così come esemplificato nella Figura 4.1.


*Figura 4.1. La piramide della documentazione*

**Manuale**

Descrive i criteri generali organizzativi e politici e il Sistema di gestione complessivo dell'organizzazione.

**Procedure Gestionali**

Descrivono la sostanza dell'attività e i dipartimenti che devono operare, definendo **quali** sono i metodi operativi.

**Procedure Operative**

Specificano il **come** operare concretamente nelle diverse situazioni aziendali.

**Registrazioni e Checklist**

Descrivono le tecniche, tecnologie e strumenti operativi di supporto alle varie attività quotidiane.

# I Sistemi di Gestione Integrati: Qualità, Sicurezza e Ambiente

### ISO 9001:2015 - Qualità

Specifica i requisiti per un sistema di gestione della qualità efficace, consentendo alle organizzazioni di dimostrare la capacità di fornire prodotti e servizi conformi ai requisiti dei clienti e delle normative applicabili.

### ISO 45001:2018 - Sicurezza

Definisce i requisiti per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SSL), applicabile ai rischi sotto il controllo dell'organizzazione, considerando il contesto operativo e le aspettative dei lavoratori.

### ISO 14001:2015 - Ambiente

Stabilisce i requisiti per la gestione delle responsabilità ambientali in modo sistematico, contribuendo al pilastro della sostenibilità e migliorando le prestazioni ambientali complessive.

La certificazione integrata su questi tre ambiti consente alle aziende di attestare la presenza di un sistema di gestione completo che abbraccia qualità, sicurezza e ambiente, garantendo un approccio olistico alla gestione aziendale.

# Principi Generali di Controllo: I Pilastri della Conformità

### Segregazione delle Funzioni

Esistenza di un bilanciamento dei poteri tra chi esegue, chi controlla e chi autorizza, garantendo l'assenza di conflitti di interesse attraverso la separazione dei ruoli critici.

### Norme e Procedure

Insieme di regole e disposizioni aziendali idonee a fornire principi generali di riferimento per la regolamentazione delle attività sensibili e delle operazioni critiche.

### Poteri di Firma e Autorizzativi

Regole formalizzate per l'assunzione di decisioni a rilevanza esterna e interna, definendo chiaramente chi può impegnare l'organizzazione e in quali limiti.

### Tracciabilità

Individuazione e ricostruzione delle fonti, degli elementi informativi e dei controlli che supportano la formazione delle decisioni e la gestione delle risorse finanziarie.

Questi principi sono riconosciuti dalle Linee Guida Confindustria come best practice essenziali per la conformità al D.lgs. 231/2001.

# La Responsabilità Amministrativa: Superamento del Principio "Societas Delinquere Non Potest"


**Una Nuova Forma di Responsabilità**

Il D.lgs. 231/2001 introduce una vera **responsabilità penale degli enti**, superando il principio tradizionale secondo cui le società non potevano delinquere.

Questa disciplina, nata per recepire una direttiva comunitaria contro la corruzione, ammette che l'ente possa rispondere penalmente per reati commessi al suo interno, al ricorrere di specifiche condizioni.

**La Ratio della Normativa**

Nella maggior parte dei casi, chi commette un reato nell'esercizio della propria attività lavorativa non lo fa per un vantaggio personale diretto, ma **nell'interesse o a vantaggio dell'ente** per cui lavora. Il reale beneficiario della condotta criminosa è la società stessa.

> Esempio: Un responsabile dell'ufficio gare che corrompe un pubblico ufficiale per ottenere l'aggiudicazione di un appalto produce un vantaggio immediato e diretto per la società, benché la condotta corruttiva sia stata posta in essere dalla persona fisica.

# Ambito di Applicazione: Chi Risponde secondo il Decreto?

**Enti con Personalità Giuridica**
- Società di capitali (SpA, Srl, Sapa)
- Associazioni riconosciute
- Fondazioni riconosciute

**Enti senza Personalità Giuridica**
- Società di persone (Snc, Sas)
- Associazioni non riconosciute

**Altri Soggetti (Giurisprudenza)**
- ONLUS e enti del terzo settore
- Holding e società partecipate
- Società a partecipazione pubblica
- Enti ecclesiastici
- Associazioni tra professionisti

---

**Esclusioni dall'Applicazione**

**Non si applica a:**
- Stato e Pubbliche Amministrazioni
- Enti territoriali
- Enti pubblici non economici
- Imprese individuali

# I Tre Presupposti per la Responsabilità dell'Ente

### 1. Reato Presupposto

Deve essere commesso un reato incluso nel **Catalogo dei reati presupposto**. L'elenco è tassativo: se il reato non è incluso, non c'è responsabilità amministrativa.

### 2. Rapporto Qualificato

Il reato deve essere commesso da **soggetti apicali** (rappresentanza, amministrazione, direzione) o da **persone sottoposte alla loro direzione o vigilanza**.

### 3. Interesse o Vantaggio

Il reato deve essere commesso **nell'interesse o a vantaggio dell'ente**, non nell'interesse esclusivo del reo o di terzi.

**Importante:** La differenza tra soggetti apicali e subordinati emerge in sede processuale. Per i primi, l'ente deve provare di essersi dotato di un'organizzazione adeguata; per i secondi, l'onere probatorio dell'inadeguatezza grava sulla pubblica accusa.

# Il Catalogo dei Reati Presupposto: Un Elenco in Continua Evoluzione

Il Catalogo comprende un'ampia gamma di reati, selezionati dal legislatore per il loro particolare disvalore se commessi nel mondo delle imprese. Questo elenco non è statico, ma si amplia progressivamente.

### Reati contro la PA

Nucleo originario del Catalogo: corruzione, concussione, corruzione internazionale. Rappresentano le fattispecie più rilevanti per le imprese che operano con la Pubblica Amministrazione.

### Reati Societari

False comunicazioni sociali, operazioni fittizie sul capitale, corruzione tra privati. Tutelano l'integrità del mercato e la trasparenza societaria.

### Reati Informatici

Impongono presidi sull'utilizzo della strumentazione informatica da parte del personale, proteggendo dati e sistemi aziendali.

### Criminalità Organizzata

Associazioni per delinquere finalizzate alla commissione di qualsiasi reato. L'inclusione di questa categoria "apre" il Catalogo estendendolo potenzialmente a tutte le condotte criminose.

### Ricettazione e Riciclaggio

Impongono efficaci presidi per garantire la tracciabilità della provenienza delle risorse finanziarie e prevenire l'impiego di denaro illecito.

### Salute e Sicurezza

Omicidio colposo e lesioni gravi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Primo reato colposo inserito nel Catalogo.

### Reati Ambientali

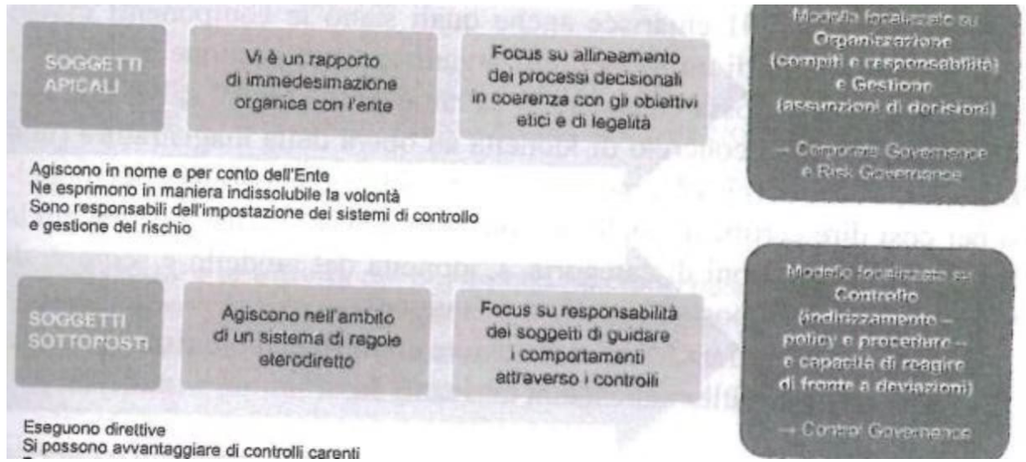
Includono reati di pericolo, dove la tutela penale è anticipata sanzionando non il danno ma il pericolo che esso si produca, specialmente nella gestione dei rifiuti.

### Reati Tributari

Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti o mediante altri artifici. Ultima importante categoria introdotta.

# Il Meccanismo Esimente: Come Evitare la Responsabilità

Anche quando sono commessi reati presupposto da soggetti qualificati nell'interesse dell'ente, **la società può andare esente da responsabilità** se ricorrono quattro condizioni fondamentali:




**Adozione del Modello**
La società ha adottato ed efficacemente attuato, **prima della commissione del fatto**, un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

**Organismo di Vigilanza**
Il compito di vigilare sul funzionamento, l'osservanza e l'aggiornamento del modello è stato affidato a un **Organismo di Vigilanza** dotato di autonomi poteri.

**Elusione Fraudolenta**
Le persone hanno commesso il reato **eludendo fraudolentemente** il modello di organizzazione e gestione, aggirando i controlli predisposti.

**Vigilanza Adeguata**
Non vi è stata **omessa o insufficiente vigilanza** da parte dell'Organismo di Vigilanza nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo.

| Attività della società Intraprese e in corso | |
|---|---|
| Modello 231 | • Risk assessement<br>• Valutazione e adeguamento del sistema dei controlli interni (audit)<br>• Elaborazione e aggiornamento del MOG |
| OdV | • Attribuzione delle responsabilità a uno specifico organismo aziendale |
| Vigilanza, informazione, formazione e sanzioni | • Diffusione normativa interna<br>• Definizione codice etico<br>• Informazione ai dipendenti<br>• Formazione<br>• Verifiche interne flussi informativi<br>• Sistema disciplinare interno |

# Le Sanzioni: Conseguenze della Responsabilità Amministrativa

**Sanzioni Pecuniarie**

Applicabili sempre e comunque, vengono calcolate per **quote** (da 100 a 1.000) con valore variabile da € 258 a € 1.549 per quota.

**€1.549.000**

**Sanzione Massima**

Importo massimo applicabile nel caso più grave

**Criteri di commisurazione:**

- Per il numero di quote: gravità del reato, grado di responsabilità, attività per eliminare le conseguenze
- Per l'importo: condizioni economiche della società


**Sanzioni Interdittive**

Impatto particolarmente grave, previste solo per reati specifici considerati più gravi:

1. Interdizione dall'esercizio dell'attività
2. Sospensione o revoca di autorizzazioni e licenze
3. Divieto di contrattare con la PA
4. Esclusione da agevolazioni e finanziamenti pubblici
5. Divieto di pubblicizzare beni o servizi

# Costruire un Modello 231: Caratteristiche e Requisiti Essenziali

Il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG) è il complesso di regole organizzate a sistema che mira a impedire la commissione dei reati presupposto. Rappresenta l'organizzazione che la società adotta in funzione della prevenzione dei reati. Le caratteristiche del modello sono:

**Sistema Integrato**

Insieme organico di strutture organizzative, piani, policy, procedure, prassi operative, sistemi IT e strumenti di controllo

**Parte del SCI**

Componente del Sistema di Controllo Interno finalizzato a prevenire il rischio di reati con responsabilità amministrativa

**Specifico**

Elaborato sulle peculiarità dell'ente: settore, assetto organizzativo, profilo di rischio

**Dinamico**

Sistema in evoluzione, aggiornato in funzione dell'evoluzione normativa e organizzativa

**Requisiti Normativi dell'Art. 6. comma 2. Caratteristiche essenziali per la costruzione di un MOG:**

01

**Individuare le attività sensibili**

Mappare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati presupposto

02

**Protocolli decisionali**

Prevedere specifici protocolli per programmare formazione e attuazione delle decisioni

03

**Gestione risorse finanziarie**

Individuare modalità di gestione idonee a impedire la commissione di reati

04

**Flussi informativi**

Prevedere obblighi di informazione verso l'Organismo di Vigilanza

05

**Sistema disciplinare**

Introdurre sanzioni per il mancato rispetto delle misure del modello

# Il modello 231 e attività da porre in essere

**IL MODELLO 231 DEVE**

**A - Identificare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati.**
**B - Prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire.**
**C - Individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonea a impedire la commissione di reati.**
**D - Prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli.**
**E - Introdurre un sistema disciplinare) idoneo a sanzionale il mancato rispetto delle misure indicate nei modello**

ATTIVITA' DA PORRE IN ESSERE

**A – Risk assessment**
Identificazione dei rischi reato in relazione alle specificità del business
Mappatura attività aziendali a rischio reato e quindi sensibili

**B GAP analysis, Audits e azioni di miglioramento** - Prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire.
Verifica continua del sistema organizzativo
Integrazione dei presidi di controllo interno esistente con protocolli specifici per ciascuna attività esistente

**C - GAP analysis, Audits e azioni di miglioramento** - Verifica continuativa del sistema organizzativo esistente e dell'adeguatezza e del rispetto del sistema di deleghe e procure interne (segregazione ruoli…)

**D – Flussi informativi** – Istituzione di flussi informativi verso e da OdV
Reporting dell'OdV verso AD e CdA

**E - Sistema disciplinare** – Integrazione del sistema disciplinare interno prevedendo sanzioni per violazioni del modello 231 e del codice etico

# Metodologia di Costruzione: Dal Risk Assessment ai Protocolli di Controllo

La costruzione di un MOG efficace segue un processo strutturato che parte dall'analisi dell'organizzazione e culmina nella definizione di protocolli operativi specifici.

1 **Analisi Preliminare**

Comprensione dell'ambiente interno ed esterno: struttura organizzativa, strategia, catena del valore, principi etici

2 **Identificazione Reati Rilevanti**

Matrice che incrocia categorie di reati, fattispecie applicabili, grado di rilevanza per l'ente, modalità di commissione nell'ambito dell'organizzazione

3 **Mappatura Attività Sensibili**

Associazione di processi sensibili a ciascun reato, individuazione dei Process & Control Owner responsabili di I livello da coinvolgere per l'analisi del Sistema di controllo interno nelle aree di rischio
Analizzare con I soggetti identificati il SCI esistente per ciascuna attività sensibile

4 **Gap Analysis**

Confronto tra sistema di controllo esistente e standard richiesti: segregazione funzioni, procedure, poteri, tracciabilità. Flussi informative da e verso OdV. Sistema sanzionatorio

5 **Piano d'Azione**

Programma per colmare criticità, con responsabilità, tempistiche e follow-up periodici per verificare l'implementazione. Piano di azioni formalmente conidiviso con tutti i responsabili coinvolti in sede di mappatura delle attività sensibili con pianificazione temporale e relative programma

> **Esempio Concreto:** Rischio reato contro la PA → Processo commerciale → Attività sensibile: rapporti con PA → Process Owner: Resp. Commerciale → Sistema di controllo: procedure di selezione fornitori e tracciabilità comunicazioni

Completato il risk assessment, l'organizzazione dispone delle informazioni necessarie per costruire i **protocolli organizzativi** che stabiliscono i requisiti base per mitigare il rischio entro i limiti di accettabilità.

# Codice Etico

Adozione codice etico => conformità al dlgs 231/2001, come suggerito anche da linee guida confindustria.

Ruolo del codice nell'ambito del codice: strumento a disposizione dell'impresa per esplicitare i propri valori di riferimento, dichiarare le proprie responsabilità  e le regole di comportamento verso gli stakeholders. Favorire clima etico aziendale, salvaguardare reputazione e l'immagine dell'impresa…

Struttura codice: varia da impresa ad impresa. Normalmente abbiamo 4 livelli:

- Primo livello riguarda i principi etici generali che raccolgono missione aziendale e il modo più corretto per realizzarli
- Secondo livello norme etiche per le relazioni dell'impresa con i vari stakeholders
- Terzo livello, standard etici di comportamento
- Quarto livello, concreta applicazione e le sanzioni interne per la violazione delle norme del codice etico

Perché il codice etico è considerato uno strumento di prevenzione dei reati presupposto

Codice etico strumento per comunicare l'interesse dell'azienda e come intende raggiungerlo

Differenza tra applicazione formale e sostanziale

Modalità per dare applicazione sostanziale al codice attraverso strumenti di diffusione, il tono etico e infine il sistema sanzionatorio previsto in caso di non applicazione del codice

# L'Organismo di Vigilanza: Il Guardiano del Modello

## Natura e Requisiti Fondamentali

L'**Organismo di Vigilanza** (OdV) è un organo interno dell'ente, nominato dal Consiglio di Amministrazione, con il compito di vigilare sul funzionamento, l'osservanza e l'aggiornamento del Modello 231.

### Autonomia

Posizione indipendente nell'organizzazione, non coinvolto in attività operative o decisioni gestionali, con proprio budget

### Professionalità

Competenze multidisciplinari: societarie, penali, procedurali, civili, amministrative e tecniche

### Continuità d'Azione

Vigilanza effettiva e continuata, supportata da struttura interna dedicata (Internal Audit o Compliance)

## Poteri e Funzioni dell'OdV

- Accedere a ogni documento e informazione aziendale rilevante
- Condurre indagini istruttorie per accertare presunte violazioni
- Promuovere l'applicazione di sanzioni disciplinari
- Promuovere iniziative per la diffusione del Modello e del Codice Etico
- Promuovere l'aggiornamento del Modello (non progettarlo direttamente)
- Effettuare verifiche sistematiche sulle attività sensibili
- Ricevere flussi informativi continuativi dall'organizzazione

**Importante:** L'OdV non deve essere coinvolto nella strutturazione delle regole interne per evitare una pericolosa compenetrazione tra controllanti e controllati che lederebbe l'indipendenza richiesta. Il responsabile ultimo dell'adozione ed efficace attuazione del Modello rimane l'organo amministrativo.