



Il D. lgs. n. 231/2001 e le piccole imprese: problemi e prospettive

PROF. ALBERTO GARGANI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DI PISA



UNIVERSITÀ DI PISA



Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Pisa

STUDIO LEGALE

MBB
marzaduri - di bugno
diritto penale e contenzioso

ENTI DI PICCOLE DIMENSIONI

Parametri

Ridotte capacità economiche
e non complessità della
struttura organizzativa

La questione dimensionale in
rapporto al d.lgs. 231/2001

Ostacoli empirico-fattuali



Complessità della disciplina normativa



Dotazione finanziaria



Piano strutturale



Modi di valutazione del MOG



Bis in idem

REFRATTARIETA' DELLE PICCOLE IMPRESE ALLA FILOSOFIA DELLA *CORPORATE COMPLIANCE*

- ▶ le piccole organizzazioni imprenditoriali, si sono finora rivelate quasi del tutto impermeabili alla prospettiva della *partnership* pubblico-privato nella prevenzione del crimine di impresa

D.lgs. 231/2001: enti di piccole dimensioni

Nessun dubbio circa l'inclusione delle entità a struttura organizzativa ridotta tra i destinatari del *corpus* normativo.

Art. 6 comma 4 :

«Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b) del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente»

Prassi applicative

- ▶ Il maggior numero di condanne si registra nell'ambito delle società a responsabilità limitata, dove gli assetti organizzativi e l'articolazione dei controlli interni appaiono meno strutturati
- ▶ la società a responsabilità limitata è la forma giuridica più diffusa per la quasi totalità dei reati-presupposto

Identificazione
persona fisica-
ente:
rischio

L'aspetto più problematico dell'adozione del MOG nelle PMI attiene alle chances di esonero dell'ente da responsabilità.

La frequente compenetrazione tra la persona fisica e l'ente rendono la prova dell'elusione fraudolenta del MOG una *probatio diabolica*

Il rischio è quello di un "automatico" addebito di responsabilità dell'ente.

231 ed enti
piccole
dimensioni:
ragioni a
favore
dell'innesto
della
*corporate
compliance*

Ragioni di natura legale

Ragioni legate al rilevante rischio-reato
negli enti di piccole dimensioni

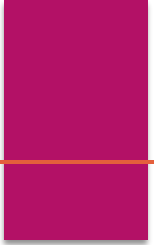
Ragioni contrattuali-finanziarie

Ragioni di carattere economico

Ragioni legate all'appartenenza ad un
gruppo societario

MOG e piccole imprese

- ▶ L'adozione del MOG negli enti di piccole dimensioni consente l'introduzione di *best practices* e l'implementazione della *governance* societaria.



il c.d. top level commitment, vale a dire il coinvolgimento e l'impulso del vertice;

l'analisi e la misurazione dei rischi da gestire;

il disegno e la definizione delle politiche, dei protocolli e delle misure preventive e la loro implementazione;

la formazione, la comunicazione e i flussi informativi;

la vigilanza e il monitoraggio sull'attuazione del programma;

la revisione periodica del piano



Step essenziali

Livello di organizzazione e livello di complessità del MOG

Quanto più essenziale è l'organizzazione tanto più semplificato può essere il programma di prevenzione dei reati che l'ordinamento può attendersi dagli enti destinatari della disciplina «231»

La relativa semplicità del MOG delle piccole imprese potrebbe costituire un punto di forza in termini di prevenzione dei reati.

Indicazioni a favore di modelli olistici potenzialmente più efficaci

Piccole
imprese:
tendenziale
coincidenza
tra MOG e
sistema di
controllo
interno

Modello per
processi

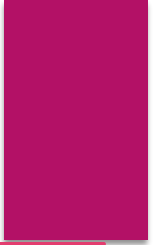
Modello di
legalità aziendale
per catalogo



Il nodo principale della *compliance* nelle piccole imprese: la sostenibilità dei costi

Come può una
piccola impresa
addivenire a un
programma di
compliance ben
disegnato,
correttamente
applicato e
monitorato e non
relegato alla mera
cosmesi?

- ▶ Necessità di osservanza di principi di proporzionalità e di ragionevolezza, avuto riguardo alle dimensioni dell'impresa



Art. 7 comma 3 d.lgs. 231/2001:

«Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio»



Indice normativo

Esigenze di semplificazione/razionalizzazione

- ▶ Negli enti di piccole dimensioni il MOG deve tendere alla semplificazione e basarsi su:
- ▶ 1. principi sintetici e facilmente utilizzabili;
- ▶ 2. «parti speciali» ridotte alle fattispecie di reato per cui maggiore sia la rischiosità;
- ▶ 3. regole operative calate nei processi aziendali già esistenti.

Strategie di contenimento dei costi e di razionalizzazione degli adempimenti

Integrazione dei modelli di compliance

Standardizzazione

Soluzioni per l'ODV

Sviluppo di programmi e procedure informatiche di ausilio alla compliance organizzativa

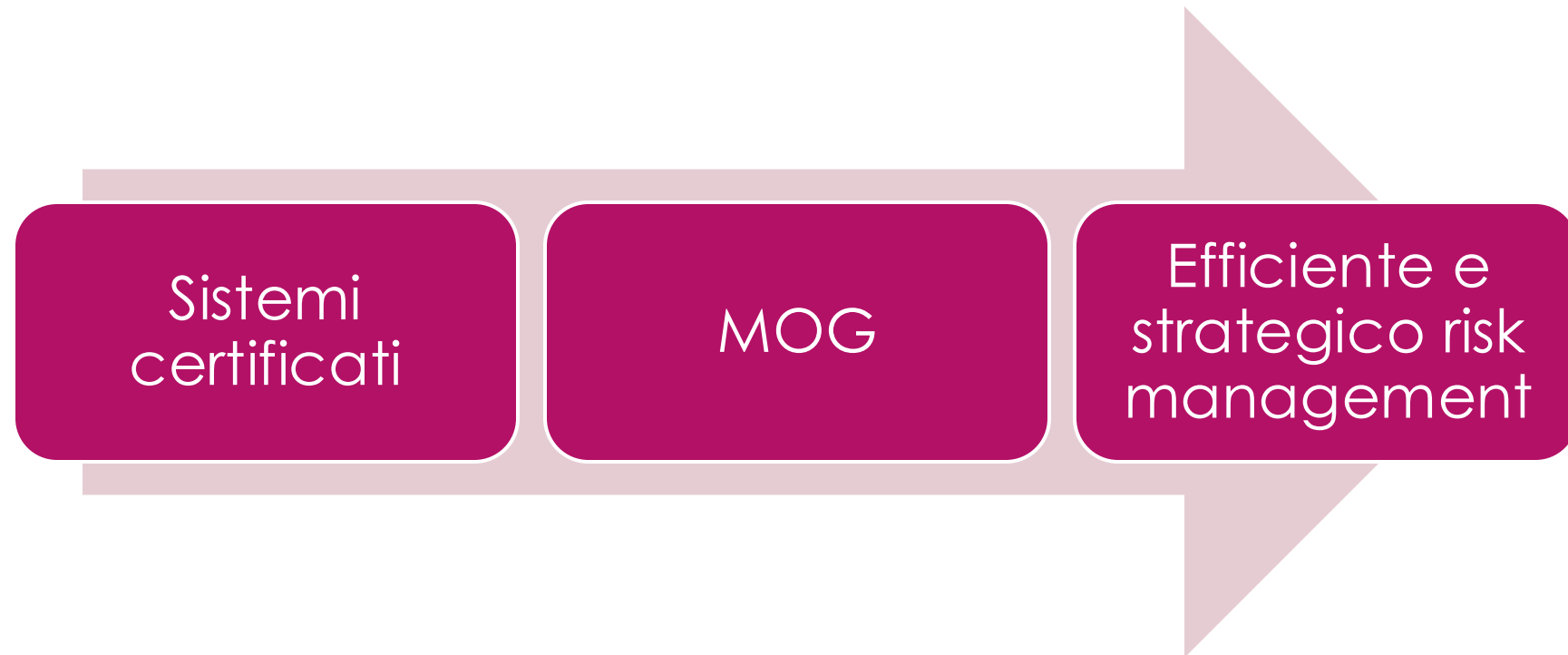
Azioni collettive e iniziative multipartecipative

Incentivi finanziari pubblici

1) Sistema integrato di gestione dei rischi

- ▶ Esigenza di evitare ridondanze e sovrapposizioni tra i vari programmi di compliance
- ▶ Necessità dell'integrazione dei modelli di compliance nella prassi aziendale
- ▶ Opportunità di un sistema integrato di gestione dei rischi
- ▶ Ad es.: le procedure di approvvigionamento già esistenti potrebbero essere arricchite per soddisfare anche le esigenze di prevenzione dei reati, prevedendo doppie firme/approvazioni, specifici flussi informativi all'ODV, ecc.

Integrazione tra MOG e sistemi di gestione certificati



Sistemi
certificati
(SGSL, SGA) e
adempimenti
in ottica «231»

- ▶ Nonostante non rappresentino un'esimente dalla responsabilità ex d.lgs. 231, i sistemi certificati richiedono un'attività di risk assessment utilizzabile per la costruzione del MOG



Un'esemplificazione: la
prevenzione di reati ambientali
mediante standard tecnico-
organizzativi

il rapporto con i sistemi di
gestione ambientale

SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALI

Certificazioni volontarie
ambientali



Sequenza

BEST PRACTICE sedimentatesi
nell'autoregolazione del
settore privato

Funzionale ed efficiente
gestione dei rischi di illeciti
penali ambientali

Sistemi di gestione ambientale

“approccio proattivo”, volto all'aumento di efficacia e di efficienza nella gestione delle problematiche ecologiche

- ▶ Norme di carattere volontario e internazionale:
- ▶ **ISO 14000**, in materia di Sistemi di Gestione Ambientale (SGA), utili soprattutto ai fini della relativa **certificazione ambientale** delle attività produttive
- ▶ **Regolamento comunitario EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)**, sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale al sistema comunitario di eco-gestione ed audit, voluto dall'Unione Europea nell'ambito del V° Programma di Azione per favorire un rapporto nuovo tra imprese, istituzioni e pubblico basato sulla cooperazione, sul supporto reciproco e sulla trasparenza.

ISO 14000 +
REgolamento
comunitario
EMAS:
certificazioni di
qualità
rispondenti a
finalità di
**efficienza
produttiva**

- ▶ Tali strumenti rappresentano un **sistema volontario di certificazione** per le imprese il cui fine è la protezione dell'ambiente attraverso un approccio gestionale di qualità, promuovendo l'incremento continuo dell'efficienza ambientale delle attività produttive

SGA e “MOG
231”: quale
rapporto?



SGA E MOG

SGA: mirano ad attuare la migliore gestione dell'impresa in campo ambientale. Lo scopo è quello di eliminare e/o prevenire le fonti di rischio per l'ambiente nell'ambito del processo produttivo.

MOG: mira ad attuare una migliore gestione dell'impresa in campo ambientale al fine di ridurre il rischio di specifici reati ambientali nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Modello di diligenza, che se idoneo ed efficacemente attuato esclude la responsabilità dell'ente.

Specificità del MOG

Integrazione dei contenuti del SGA



Integrazione dell'analisi ambientale iniziale, con specifica identificazione degli ambiti aziendali di interesse rispetto ai reati ambientali;



Arricchimento delle procedure e degli strumenti di gestione ambientale di controllo e monitoraggio con misure specificamente dedicate alla prevenzione dei reati



Istituzione dell'O.d.v.



Adeguate sistema di sanzioni disciplinari

SGA e MOG 231: confronto

- Un SGA efficacemente progettato, attuato e, soprattutto, concepito dall'Organizzazione, che lo applica come un reale supporto alla gestione ambientale operativa, costituisce già un importante architettura per la “parte speciale” di un MOG 231 relativamente ai reati ambientali ex D.lgs. 231/01.

SGA quale base di partenza per la realizzazione del MOG 231

- ▶ SGA quale **base di partenza** per la realizzazione di un modello 231.
- ▶ Ricorso alle previsioni del SGA in tema di analisi dei rischi connessi ai cicli produttivi e di organizzazione dell'impresa in chiave preventiva
- ▶ SGA: non costituiscono un idoneo MOG con funzione preventiva dei rischi, ma possono costituire il modello di riferimento per le necessarie implementazioni.

SGA e MOG 231: condivisione dell'approccio generale

- ▶ Nonostante le certificazioni di qualità rispondano a finalità di **efficienza produttiva**, tuttavia l'attività di normazione tecnica – specie quella attinente ai profili dei *sistemi di gestione* – presenta alcuni aspetti generali che indicano importanti **analogie** con quelli che devono possedere i Modelli di Organizzazione.
- ▶ Ciò, in particolare, con riguardo all'approccio organizzativo per “processi e procedure”, alla pianificazione, implementazione, valutazione, aggiornamento, revisione e miglioramento continuo ad opera del *management*.
- ▶ In altre parole, i MOG 231 e la normazione tecnica in materia di sistemi di gestione condividono **l'approccio generale** alla materia

2) Standardizzazione: *governance e sicurezza del lavoro*

- ▶ Ruolo orientativo e conformativo svolto dalle **norme ISO**, nel comparto Governance:
- ▶ **Governance aziendale:**
- ▶ ISO 19600:2014 (sistema di gestione di tipo B)
- ▶ ISO 37301:2021 (sistema di gestione di tipo A, certificabile)
- ▶ **Rischio corruzione:**
- ▶ ISO 37001:2016 (sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione)

Standardizzazione: sicurezza del lavoro; procedure semplificate

- ▶ Modellizzazione semplificata nel campo della sicurezza del lavoro: art. 30 comma 5 bis d.lgs. 231/2008
- ▶ Allegato su «**Procedure semplificate per l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) nelle piccole e medie imprese (PMI)**» al d.m. 13 febbraio 2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- ▶ Indicazioni recepite nella prassi di riferimento UNI/PdR 83:2020 “Modello semplificato di Organizzazione e Gestione della salute e sicurezza sul lavoro, di cui al D.lgs. 81/2008, per micro e piccole imprese” pubblicata in data 8 maggio 2020 e nella prassi di riferimento UNI/PdR 138:2023 con specifico riguardo anche ai reati contro la Pubblica Amministrazione e ai reati societari.

3) Soluzioni per l'ODV: creazione di un sistema di controlli integrato

Affidamento al vertice o all'organo di vertice delle funzioni di OdV: nel caso di coincidenza tra OdV e soggetto apicale, viene meno il necessario dualismo tra controllore e controllato.

Affidamento di compiti propri dell'OdV a organi, funzioni o strutture degli enti già operativi e in grado di assolvere agli specifici compiti di vigilanza sull'effettività, sull'efficacia e sull'aggiornamento dei Modelli.

Affidamento di funzioni OdV all'internal auditing o al collegio sindacale o a professionisti esterni

ODV: necessità di coordinamento e supervisione rispetto ad auditors dei sistemi di gestione certificati

Essenzialità dei flussi informativi

4) sviluppo di programmi e procedure informatiche di ausilio alla compliance organizzativa

- Valorizzazione delle nuove tecnologie e dell'IA



5) azioni collettive e iniziative multipartecipative di sensibilizzazione e supporto

- ▶ Ricorso a servizi centralizzati di *whistleblowing* e a canali di segnalazione gestiti, anche attraverso strumenti informatici, da comitati o team di esperti di associazioni di categoria che potrebbero farsi carico anche delle investigazioni interne.
- ▶ Anche le esigenze di controllo e monitoraggio sull'attuazione e sulla funzionalità del modello essere soddisfatte, perlomeno in parte, da gruppi di specialisti (giuristi e auditor) messi a disposizione dalle associazioni di categoria.
- ▶ V., ad es. l'iniziativa dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), che, in collaborazione con la Camera di Commercio europea, ha pubblicato nel 2017 un kit online di strumenti per aiutare le piccole e medie imprese a prevenire e contrastare fenomeni corruttivi (C-Detector, anche noto come Anti-Corruption Toolkit for SMEs), co-finanziato dal Fondo Sicurezza Interna dell'Unione Europea.

6) incentivi finanziari pubblici

- detrazioni fiscali, finanziamenti e sussidi *ad hoc* per la redazione dei modelli 231;
- politiche di incentivazione sono già in atto nel comparto della salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro: art. 30 comma 6 d.lgs. 81/2008 («L'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui al presente articolo nelle imprese fino a 50 lavoratori, rientra nelle attività finanziabili ai sensi dell'articolo 11»).

Esempio: OT23 anno 2024 –riduzione del premio assicurativo INAIL (a seguito di interventi migliorativi delle condizioni di sicurezza e salute del lavoro)

- ▶ Anche per il 2024 L'INAIL offriva alle imprese che nel 2023, abbiano effettuato interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa in materia, la **riduzione del tasso medio di tariffa**. Le aziende che avessero titolo ad effettuare la richiesta di riduzione (dal 5% per le aziende con oltre 200 dipendenti fino al 28% nelle aziende in cui sono impiegati fino a 10 lavoratori), potevano presentare un'apposita istanza (Modulo OT23), in modalità telematica **entro il 29 febbraio 2024**, unitamente alla documentazione probante l'effettiva realizzazione degli specifici interventi.
- ▶ Gli **interventi migliorativi** si presentavano articolati in cinque sezioni: A – Prevenzione degli infortuni mortali (non stradali) B – Prevenzione del rischio stradale C – Prevenzione delle malattie professionali D – Formazione, addestramento, informazione **E – Gestione della salute e della sicurezza: misure organizzative** F- Gestione delle emergenze e DPI Ciascuna sezione indica diversi interventi migliorativi e a ciascuno di essi è attribuito un punteggio. Per poter accedere alla riduzione del tasso medio di tariffa, era necessario aver effettuato nell'anno 2023 (entro il 31 dicembre) interventi tali che la somma sia pari almeno a 100 punti.
- ▶ Gli interventi migliorativi potevano riguardare una o più PAT dell'azienda tranne che per gli interventi della sezione E (misure organizzative per la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, **tra cui l'adozione di un sistema di gestione certificato o di un modello organizzativo 231**) e per l'intervento della sezione F (gestione delle emergenze in caso di incendio). **Per tali sezioni era necessario attuare gli interventi a livello complessivo, su tutte le PAT, presenti in azienda.**



Grazie per
la cortese
attenzione