Consorzio per l'Acquedotto del Medio Tirreno

CONSORZIO PER L'ACQUEDOTTO DEL MEDIO TIRRENO IN LIQUIDAZIONE

LINEE GUIDA AL MODELLO ORGANIZZATIVO GESTIONALE

Aggiornamento: martedì 29 settembre 2015

Consorzio per l'Acquedotto del Medio Tirreno

CONSORZIO PER L'ACQUEDOTTO DEL MEDIO TIRRENO IN LIQUIDAZIONE

LINEE GUIDA AL MODELLO ORGANIZZATIVO GESTIONALE

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE 4

2. I LINEAMENTI DELLA RESPONSABILITÀ DA REATO DELL'ENTE 7

2.1. Chi è destinatario della responsabilità da reato? 7

2.2. Quali sono gli elementi costitutivi dell'illecito dell'ente che sia dipendente da reato? 7

2.3. Come rilevano le ipotesi di concorso nel reato ai fini della valutazione della responsabilità dell'Ente? 9

2.4. Quali sono le sanzioni previste in caso di responsabilità da reato? 11

2.5. Individuazione dei rischi e protocolli 14

2.5.1. Premessa 14

2.5.2. La definizione di "rischio accettabile": premessa per la costruzione di un sistema di controllo preventivo 14

2.5.3. Passi operativi per la realizzazione di un sistema di gestione del rischio 15

2.5.4. Mappa delle aree aziendali a rischio e dei reati rilevanti 17

2.5.5. Mappa documentata delle potenziali modalità attuative degli illeciti nelle aree a rischio. 19

2.5.6. Descrizione documentata del sistema dei controlli preventivi attivato e degli adeguamenti eventualmente necessari 19

2.5.7. Sistemi di controllo preventivo dei reati dolosi 20

2.5.8. Sistemi di controllo preventivo dei reati colposi in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e dell'ambiente 23

2.6. I principi di controllo 27

3. CODICE ETICO O DI COMPORTAMENTO E SISTEMA DISCIPLINARE 28

3.1. Premessa 28

3.2. Contenuti minimi del Codice etico in relazione ai reati dolosi 28

3.3. Contenuti minimi del Codice etico in relazione ai reati colposi 29

3.4. Sistema disciplinare e meccanismi sanzionatori 30

3.4.1. La funzione preventiva del sistema disciplinare 31

3.4.2. I principi del sistema disciplinare 31

3.4.3. Il sistema disciplinare rispetto ai sottoposti 32
3.4.4. Il sistema disciplinare relativo ai soggetti apicali 32
3.4.5. Il sistema disciplinare relativo ai terzi 33

4. L'ORGANISMO DI VIGILANZA 34

4.1. Premessa 34

4.2. Individuazione dell'Organismo di vigilanza 34
4.2.1. Composizione dell'Organismo di vigilanza 34
4.2.2. Compiti, requisiti e poteri dell'Organismo di vigilanza 35
4.2.3. Utilizzo di strutture aziendali di controllo esistenti o costituzione di un organismo ad hoc 39

4.3. Obblighi di informazione dell'Organismo di vigilanza 44

4.4. Profili penali della responsabilità dell'Organismo di vigilanza 45

5. MODELLI ORGANIZZATIVI E SOGLIE DIMENSIONALI: UNA CHIAVE DI LETTURA PER LE PICCOLE IMPRESE 47

5.1. Premessa 47

5.2. Individuazione dei rischi e protocolli 47

5.3. Codice etico (o di comportamento) e sistema disciplinare 48

5.4. L'Organismo di vigilanza 50

1. INTRODUZIONE

Il presente documento, ha l 'obiettivo di fornire indicazioni per la definizione di procedure semplificate per l'adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole realtà operative, affinché possano:

a) accertare, in un processo di autovalutazione, la conformità del proprio Modello ai requisiti di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni e integrazioni, di seguito D.Lgs. n. 81/2008, per le parti corrispondenti;
b) apportare eventuali integrazioni organizzative e/o gestionali e/o documentali, necessarie allo scopo di rendere il proprio modello di organizzazione e di gestione conforme ai requisiti di cui all'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008, con particolare riferimento al sistema di controllo (comma 4 dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008) ed al sistema disciplinare (comma 3 dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008).

Inoltre si dovrà ottemperare a quanto richiesto all'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008, in merito all'adozione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

A supporto delle attività di cui ai succitati punti a) e b), si riportano nei paragrafi che seguono:

1.1. chiarimenti in merito alla conformità del sistema di controllo di cui al comma 4 dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 81/2008 rispetto ai contenuti delle Linee Guida UNI-INAIL e delle BS OHSAS 18001:2007;
1.2. indicazioni per l'adozione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel Modello di Organizzazione e Gestione attuato dall'Ente in applicazione dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008.

A) CHIARIMENTI SUL SISTEMA DI CONTROLLO NEL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE EX ARTICOLO 30 DEL D.LGS. N. 81/2008

L'articolo 30, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2008 dispone che: "*...il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico*".
Qualora un ente si sia dotato di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro conforme ai requisiti delle Linee Guida UNI-INAIL o delle BS OHSAS 18001:2007, essa attua il proprio sistema di controllo secondo quanto richiesto al comma 4 dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 81/2008, attraverso la combinazione di due processi che sono strategici per l'effettività e la conformità del sistema di gestione stesso: Monitoraggio/Audit Interno e Riesame Della Direzione.
Si evidenzia però come tali processi rappresentino un sistema di controllo idoneo ai fini di quanto previsto al comma 4 dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008 solo qualora prevedano il ruolo attivo e documentato, oltre che di tutti i soggetti della struttura organizzativa aziendale per la sicurezza, anche dell'Alta Direzione[1]; (intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro[2]) nella valutazione degli *obiettivi*

[1] *Alta Direzione (par. 4.2 BS OHSAS 18002:2008): i più alti livelli direzionali dell'organizzazione.*
[2] *Datore di Lavoro (articolo 2, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 81/2008): "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita í poteri decisionali e di spesa ... in caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopraindicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo".*

raggiunti e dei risultati *ottenuti,* oltre che delle eventuali criticità riscontrate in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.
Con il termine "documentato" si intende che la partecipazione dell'Alta Direzione sia comprovata da atti e documenti aziendali.
Si evidenzia infine come, l'audit interno deve verificare anche l'effettiva applicazione del sistema disciplinare di cui al paragrafo 3 successivo.

B) INDICAZIONI PER L'ADOZIONE DEL SISTEMA DISCIPLINARE NEL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE EX ART. 30 DEL D. LGS. 81/08

L'articolo 30, comma 3, del D.Lgs. n. 81/08 prevede tra gli elementi di cui si compone il Modello di Organizzazione e Gestione, l'adozione di un "*sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate dal modello*".
E' quindi necessario che l'Ente sia dotato di procedure per individuare e sanzionare i comportamenti che possano favorire la commissione dei reati di cui all'articolo 300 del D.Lgs. n. 81/2008 (articolo 25-septies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e successive modifiche e integrazioni, di seguito D. Lgs. n. 231/2001) e il mancato rispetto delle misure previste dal modello.
Il tipo e l'entità dei provvedimenti disciplinari saranno coerenti con i riferimenti legislativi e contrattuali applicabili e dovranno essere documentati.
Il sistema disciplinare dovrà essere definito e formalizzato dall'Alta Direzione dell'Ente[3] e quindi diffuso a tutti i soggetti interessati quali ad esempio:

- Datore di lavoro[4] (articolo 2, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 81/2008);
- Dirigenti (articolo 2, comma 1, lett. d, D.Lgs. n. 81/2008) o altri soggetti in posizione apicale;
- Preposti (articolo 2, comma 1, lett. e, D.Lgs. n. 81/2008);
- Lavoratori (articolo 2, comma 1, lett. a, D.Lgs. n. 81/2008);
- Organismo di Vigilanza (ove istituito un modello ex D.Lgs. n. 231/2001);
- Auditor/Gruppo di audit[5].

L'Ente dovrà, inoltre, definire idonee modalità per selezionare, tenere sotto controllo e, ove opportuno, sanzionare collaboratori esterni, appaltatori, fornitori e altri soggetti aventi rapporti contrattuali con l'Ente stessa.
Perché tali modalità siano applicabili l'Ente deve prevedere che nei singoli contratti siano inserite specifiche clausole applicative con riferimento ai requisiti e comportamenti richiesti ed alle sanzioni previste per il loro mancato rispetto fino alla risoluzione del contratto stesso.

C) IL DECRETO 231

Il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (di seguito nel testo anche "decreto 231"), ha introdotto nell'ordinamento italiano la responsabilità degli enti per gli illeciti conseguenti alla commissione di un reato.
Si tratta di un sistema di responsabilità autonomo, caratterizzato da presupposti e conseguenze distinti da quelli previsti per la responsabilità penale della persona fisica.

---

[3] *Alta Direzione (par. 4.2 BS OHSAS 18002:2008): i più alti livelli direzionali dell'organizzazione.*

[4] *Datore di Lavoro (articolo 2, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 81/2008): "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita í poteri decisionali e di spesa ... in caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopraindicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo".*

[5] *Auditor / Gruppo (team) di audit (par. 4.5.5 BS OHSAS 18002:2008): una o più persone incaricate ed aventi le competenze per: la pianificazione, la preparazione, la conduzione degli audit, la valutazione dei risultati e la determinazione delle carenze riscontrate nel corso degli stessi.*

In particolare, l'Ente può essere ritenuto responsabile se, prima della commissione del reato da parte di un soggetto ad esso funzionalmente collegato, non aveva adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione e gestione idonei a evitare reati della specie di quello verificatosi.
Quanto alle conseguenze, l'accertamento dell'illecito previsto dal decreto 231 espone l'Ente all'applicazione di gravi sanzioni, che ne colpiscono il patrimonio, l'immagine e la stessa attività.

Tuttavia, data l'ampiezza delle tipologie di enti presenti nella realtà operativa nonché la varietà di strutture organizzative di volta in volta adottate in funzione sia delle dimensioni sia del diverso mercato geografico o economico in cui essi operano, non si possono fornire riferimenti puntuali in tema di modelli organizzativi e funzionali, se non sul piano metodologico. Le Linee Guida, pertanto, mirano a orientare nella realizzazione di tali modelli, non essendo proponibile la costruzione di casistiche decontestualizzate da applicare direttamente alle singole realtà operative.
Pertanto, fermo restando il ruolo chiave delle Linee Guida sul piano della idoneità astratta del modello che sia conforme ad esse, il giudizio circa la concreta implementazione ed efficace attuazione del modello stesso nella quotidiana attività dell'impresa è rimesso alla libera valutazione del giudice. Questi compie un giudizio sulla conformità e adeguatezza del modello rispetto allo scopo di prevenzione dei reati da esso perseguito.
In questa prospettiva, è di fondamentale importanza, affinché al modello sia riconosciuta efficacia esimente, che l'Ente compia una seria e concreta opera di attuazione delle misure previste nel modello all'interno del proprio contesto organizzativo.
Il modello non deve rappresentare un adempimento burocratico, una mera apparenza di organizzazione. Esso deve vivere nell'impresa, aderire alle caratteristiche della sua organizzazione, evolversi e cambiare con essa.

La redazione delle Linee Guida non preclude di adottare Codici di comportamento ai sensi dell'art. 6 del decreto 231. In tal caso, nel rispetto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida generali, i Codici possono approfondire determinati contenuti in considerazione delle peculiarità che riguardano gli specifici settori e contesti territoriali di riferimento e fornire alle imprese, ad esempio, indicazioni più dettagliate rispetto alle aree di rischio e ai protocolli organizzativi da adottare.

In questa logica è possibile sin d'ora considerare l'opportunità e la necessità di redigere un apposito e specifico "Codice Etico" proprio del Consorzio per l'Acquedotto del medio Tirreno.

2. I LINEAMENTI DELLA RESPONSABILITÀ DA REATO DELL'ENTE

Il decreto 231 prevede sanzioni per l'ente che non si sia organizzato per evitare fenomeni criminosi in seno all'impresa, quando soggetti funzionalmente riferibili all'ente abbiano commesso taluno dei reati indicati dallo stesso decreto.
Per offrire alle imprese una visione più chiara dei presupposti e delle conseguenze dell'illecito dell'ente, sono di seguito individuati gli elementi essenziali del sistema di responsabilità delineato dal decreto 231. Segue una tabella che individua sinteticamente i reati-presupposto e le sanzioni previste per la responsabilità dell'ente.

2.1. Chi è destinatario della responsabilità da reato?

Il decreto 231 indica come destinatari "*gli enti forniti di personalità giuridica, le società fornite di personalità giuridica e le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica*" (art. 1, comma 2).
La disciplina, invece, non si applica "*allo Stato, agli enti pubblici-territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*" (art. 1, comma 3).
Alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale, nella platea dei destinatari del decreto figurano anche società di diritto privato che esercitino un pubblico servizio - per esempio in base a un rapporto concessorio - e società e/o enti controllate da pubbliche amministrazioni.
In particolare, le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza 28699 del 2010 hanno ritenuto le S.p.A. a partecipazione mista pubblico-privata soggette al decreto 231. Infatti, considerata la forma societaria, esse sono qualificate come enti a carattere economico che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale, ma al più intercettano nella loro attività valori di rango costituzionale.
Al contrario, è stato superato il tentativo di includere le imprese individuali tra i destinatari della disciplina della responsabilità da reato degli enti. La più recente giurisprudenza di legittimità ha infatti confermato che il decreto 231 può applicarsi solo ai soggetti collettivi (Cass., VI sez. pen., 30085/2012).

2.2. Quali sono gli elementi costitutivi dell'illecito dell'ente che sia dipendente da reato?

Innanzitutto, occorre la commissione di un reato-presupposto da parte di uno dei seguenti soggetti qualificati:
- persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale e che svolgono, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente stesso. Si tratta di soggetti che, in considerazione delle funzioni che svolgono, vengono denominati "apicali";
- persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza dei soggetti apicali.

In secondo luogo, l'Ente può essere ritenuto responsabile dell'illecito se il reato è stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio anche nell'appurata inconsapevolezza di reato da parte del soggetto attuatore.
È inoltre di fondamentale importanza sottolineare che il reato è compiuto non esclusivamente per azione, ma anche per omissione.
Si definisce **reato** quel comportamento umano volontario, che si concretizza in un'azione o omissione tesa a ledere un bene tutelato giuridicamente e a cui l'Ordinamento giuridico fa discendere l'irrogazione di una pena (sanzione penale). A seconda del comportamento del soggetto agente, si possono distinguere i **reati commissivi** (l'evento si verifica per un comportamento attivo e volontario del soggetto agente che provoca una lesione a un bene tutelato giuridicamente) e i **reati omissivi** (il danno si concretizza a seguito di una condotta omissiva del soggetto agente). Per quest'ultima ipotesi, va detto che l'Ordinamento, tra le sue regole generali, impone a chi si trova in determinate situazioni, di agire in un determinato modo. Ai sensi di quanto dispone il secondo comma dell'art. 40 c.p. "*non impedire un evento, che si aveva l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*".
Il soggetto attivo del reato quindi commette reato per omissione quando si trova in una di quelle situazioni (stabilite dall'Ordinamento) e con il suo comportamento contravviene a tali disposizioni mentre dalla sua condotta omissiva subisce una lesione un bene giuridicamente tutelato.

Se l'interesse manca del tutto perché il soggetto qualificato ha agito per realizzare un interesse esclusivamente proprio o di terzi, l'Ente non è responsabile. Al contrario, se un interesse dell'Ente - sia pure parziale o marginale - sussisteva, l'illecito dipendente da reato si configura anche se non si è concretizzato alcun vantaggio per l'ente medesimo, il quale potrà al più beneficiare di una riduzione della sanzione pecuniaria.

Nella decodificazione di tale criterio di imputazione, l'aspetto attualmente più controverso attiene all'interpretazione dei termini "interesse" e "vantaggio".
Secondo l'impostazione tradizionale, elaborata con riferimento ai delitti dolosi, l'interesse ha un'indole soggettiva. Si riferisce alla sfera volitiva della persona fisica che agisce ed è valutabile al momento della condotta: la persona fisica non deve aver agito contro l'impresa. Se ha commesso il reato nel suo interesse personale, affinché l'ente sia responsabile è necessario che tale interesse sia almeno in parte coincidente con quello dell'organizzazione[6] .
Per contro, il vantaggio si caratterizza come complesso dei benefici - soprattutto di carattere patrimoniale - tratti dal reato, che può valutarsi successivamente alla commissione di quest'ultimo[7] .
Tuttavia, quando il catalogo dei reati-presupposto è stato esteso per includervi quelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 25 *septies* del decreto 231) e, più di recente, i reati ambientali (art. 25 *undecies*), si è posto un problema di compatibilità del criterio dell'interesse o vantaggio con i reati colposi. È quindi questa la fattispecie di maggiore attinenza alle caratteristiche del Consorzio.

La giurisprudenza di merito[8] ha ritenuto che nei reati colposi l'interesse o vantaggio dell'ente andrebbero valutati con riguardo all'intera fattispecie di reato, non già rispetto all'evento dello stesso. Infatti, mentre nei reati-presupposto dolosi l'evento del reato ben può corrispondere all'interesse dell'ente, non può dirsi altrettanto nei reati-presupposto a base colposa, attesa la contro-volontà che caratterizza questi ultimi ai sensi dell'articolo 43 del codice penale.
Si pensi, infatti, ai reati in materia di salute e sicurezza: difficilmente l'evento lesioni o morte del lavoratore o di altro soggetto comunque collegato con nesso di causalità all'operato dell'Ente (nel nostro caso i cittadini utenti del servizio idrico) può esprimere l'interesse dell'ente o tradursi in un vantaggio per lo stesso.

In questi casi, dunque, l'interesse o vantaggio dovrebbero piuttosto riferirsi alla condotta inosservante delle norme cautelari. Così, l'interesse o vantaggio dell'ente potrebbero ravvisarsi nel risparmio di costi per la sicurezza ovvero nel potenziamento della velocità di esecuzione delle prestazioni o nell'incremento della produttività, sacrificando l'adozione di presidi antinfortunistici.

A partire da queste premesse, alcune pronunce giurisprudenziali hanno ravvisato l'interesse nella «*tensione finalistica della condotta illecita dell'autore volta a beneficiare l'ente stesso, in forza di un giudizio ex ante, ossia da riportare al momento della violazione della norma cautelare*»[9] . Si ritengono imputabili all'ente solo le condotte consapevoli e volontarie finalizzate a favorire l'ente secondo l'interpretazione qui citata.
Per contro, sarebbero irrilevanti, ai fini della costituzione di un "interesse" le condotte derivanti dalla semplice imperizia, dalla mera sottovalutazione del rischio o anche dall'imperfetta esecuzione delle misure antinfortunistiche da adottare, condotte che verranno comunque valutate per la loro componente soggettiva di reato.

Altra parte della giurisprudenza e della dottrina ha invece inteso anche il criterio dell'interesse in chiave oggettiva, riferendolo alla tendenza obiettiva o esteriormente riconoscibile del reato a realizzare un interesse dell'ente[10]. Si dovrebbe, dunque, di volta in volta accertare solo se la condotta che ha determinato l'evento del reato sia stata o meno determinata da scelte rientranti oggettivamente nella sfera di interesse dell'ente. Con la conseguenza che in definitiva, rispetto ai reati colposi, il solo criterio davvero idoneo ad individuare un

[6] *Cass., V Sez. pen., sent. n. 40380 del 2012*
[7] *Cass., II Sez. pen., sent. n. 3615 del 2005*
[8] *Tribunale di Cagliari, sent. 13 luglio 2011*
[9] *Tribunale di Torino, sent. 10 gennaio 2013.*
[10] *Tribunale di Trani, sez. Molfetta, sent. 26 ottobre 2009.*

collegamento tra l'agire della persona fisica e la responsabilità dell'ente, sarebbe quello del vantaggio, da valutarsi oggettivamente ed *ex post.*

Sul piano soggettivo l'ente risponde se non ha adottato le misure necessarie ad impedire la commissione di reati del tipo di quello realizzato.

In particolare, se il reato è commesso da soggetti apicali, l'ente è responsabile se non dimostra che:

- ha adottato ma anche efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e gestione idonei a impedire reati della specie di quello commesso (art. 6, comma 1, lett. *a*, decreto 231);
- ha istituito un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, il quale abbia effettivamente vigilato sull'osservanza dei modelli;
- il reato è stato commesso per fraudolenta elusione dei modelli da parte del soggetto apicale infedele.

Quando il fatto è realizzato da un soggetto sottoposto, la pubblica accusa deve provare che la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza da parte degli apicali. Questi obblighi non possono ritenersi violati se prima della commissione del reato l'ente abbia adottato ed efficacemente attuato un modello idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi (art. 7, comma 2).
Tale modello deve prevedere, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento delle attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio. Dunque l'efficace attuazione del modello richiede:

a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;
b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Infine, occorre considerare che la responsabilità dell'impresa può ricorrere anche se il delitto presupposto si configura nella forma del tentativo (art. 26, decreto 231), vale a dire quando il soggetto agente compie atti idonei in modo non equivoco a commettere il delitto e l'azione non si compie o l'evento non si verifica (art. 56 c.p.). In tal caso, le sanzioni pecuniarie e interdittive sono ridotte da un terzo alla metà. Inoltre, l'ente non risponde quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento.

2.3. Come rilevano le ipotesi di concorso nel reato ai fini della valutazione della responsabilità dell'Ente?

È importante sottolineare che la responsabilità dell'ente può sussistere anche laddove il dipendente autore dell'illecito abbia concorso nella sua realizzazione con soggetti estranei all'organizzazione dell'ente medesimo.
Tale ipotesi è chiaramente rappresentata nel codice penale e, in particolare, negli artt. 110 c.p. [11] e 113 c.p. [12]. Risulta, invece, non altrettanto immediata la sua rilevanza ai fini del decreto 231.

Diversi possono essere i settori di *business* nei quali può annidarsi più facilmente il rischio del coinvolgimento in concorso del dipendente e quindi, ricorrendone i presupposti di interesse e/o vantaggio, dell'ente. In particolare, rilevano i rapporti connessi agli appalti e, in generale, i contratti di *partnership*
A titolo esemplificativo, si fa riferimento alla possibilità di concorrere a titolo di colpa nei reati presupposto in materia di salute e sicurezza sul lavoro (omicidio e lesioni colpose), laddove alla violazione colposa dell'obbligo della ditta appaltatrice di adottare adeguate misure preventive, cui consegua l'evento delittuoso, abbiano

[11] *"Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita."*
[12] *"Nel delitto colposo, quando l'evento è stato cagionato dalla cooperazione di più persone, ciascuna di queste soggiace alle pene stabilite per il delitto stesso."*

contribuito i criteri economici di aggiudicazione dell'appalto adottati dalla committente o, ancor di più, la violazione dell'obbligo di valutare la congruità dei costi della sicurezza (art. 26, co. 6, d. lgs. n. 81/2008).

Analoghe considerazioni possono essere fatte con riguardo ai reati presupposto in materia ambientale. Si pensi, ad esempio, ai reati in materia di gestione non autorizzata di rifiuti (art. 256, d. lgs. n. 152/2006), nei casi di mancata valutazione preliminare del committente circa la sussistenza dei requisiti di legge in capo alle ditte potenziali appaltatrici, ovvero di accettazione pedissequa di condizioni economiche di particolare vantaggio, se non addirittura fuori mercato.
Altro ambito da considerare è quello riguardante il rischio di partecipazione concorsuale da parte del committente che manchi di considerare - o escluda in modo non motivato - taluni indici di valutazione previsti per legge ai fini della selezione dei propri *partner* commerciali.

In proposito rilevano, ad esempio, le c.d. *white list* previste dalla legge n. 190/2012 e disciplinate dal DPCM del 18 aprile 2013, entrato in vigore il 14 agosto 2013. In attuazione di questa disciplina, presso le Prefetture è stato istituto l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, operanti nei settori esposti maggiormente a rischio (c.d. "White List")3[13]. L'iscrizione nell'elenco, che è di natura volontaria, soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio dell'attività per cui è stata disposta l'iscrizione ed è valida per dodici mesi, salvi gli esiti delle verifiche periodiche.

Al riguardo, si rileva che la mancata valutazione di tali indici di rischio può determinare l'accertamento di un'ipotesi concorsuale in ordine a gravi reati presupposto. In questi casi, peraltro, non si può escludere il rischio che l'impresa committente venga coinvolta a titolo di colpa nei reati intenzionalmente compiuti dalle imprese criminali, per aver trascurato di valutare in via preliminare il suo potenziale *partner* alla luce delle specifiche indicazioni di pericolosità previste dalla legge.
In questo senso, si richiama l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"È ammissibile il concorso colposo nel delitto doloso sia nel caso di cause colpose indipendenti, che nel caso di cooperazione colposa, purché, in entrambe le ipotesi, il reato del partecipe sia previsto anche nella forma colposa e nella sua condotta siano effettivamente presenti tutti gli elementi che caratterizzano la colpa. E' pertanto necessario che il soggetto sia titolare di una posizione di garanzia o di un obbligo di tutela o di protezione e che la regola cautelare dal medesimo inosservata sia diretta ad evitare anche il rischio dell'atto doloso del terzo, risultando dunque quest'ultimo prevedibile per l'agente*" [14].
Il concorso nel reato può rilevare ai fini della responsabilità dell'ente anche nella particolare ipotesi del c.d. concorso dell'*extraneus* nel reato "proprio". In particolare, la responsabilità in concorso - ai sensi dell'art. 110 c.p. - dell'*extraneus* può ricorrere laddove costui, consapevole della particolare qualifica soggettiva del suo *partner* criminale (es. pubblico ufficiale, testimone, sindaco, ecc.), concorra nella condotta di reato proprio a quest'ultimo ascrivibile (es. abuso in atti d'ufficio). In tal caso, l'*extraneus* risponderà in concorso del medesimo reato previsto a carico del soggetto qualificato. Inoltre, non si può escludere la contestazione del concorso nel reato proprio da parte dell'*extraneus* che sia, al contrario dell'ipotesi appena richiamata, inconsapevole della qualifica soggettiva del concorrente nel reato proprio. Si tratta di un'ipotesi fondata nel diritto positivo (v. art. 117 c.p. [15]) e sostenuta da una parte della giurisprudenza, ma tuttora dibattuta anche in dottrina. In particolare, si discute in ordine alla natura "oggettiva" della responsabilità in questo caso ascrivibile all'*extraneus* e alla possibilità che egli risponda

[13] *Le attività imprenditoriali iscrivibili nell'elenco prefettizio sono espressamente individuate nell'art.1, co. 53 della legge n. 190/2012: a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporto per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri. L'iscrizione è soggetta alle seguenti condizioni: i) assenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67, d. lgs. n. 159/2011; ii) assenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa di cui all'art. 84, co. 3, d. lgs. n. 159/2011.*
[14] *Cass., IV Sez. pen., sent. n. 34285 del 2011*
[15] *Art. 117 c.p.: "Se, per le condizioni o le qualità personali del colpevole, o per i rapporti fra il colpevole e l'offeso, muta il titolo del reato per taluno di coloro che vi sono concorsi, anche gli altri rispondono dello stesso reato. Nondimeno, se questo è più grave, il giudice può, rispetto a coloro per i quali non sussistono le condizioni, le qualità o i rapporti predetti, diminuire la pena."*

comunque *ex* art. 117 c.p., anche se la condotta posta in essere sarebbe priva di rilevanza penale laddove l'autore non fosse un soggetto qualificato (c.d. reato proprio non esclusivo).

La fattispecie sopra considerata potrebbe realizzarsi, in concreto, nel caso del dipendente di un'impresa che, approfittando di rapporti personali con il funzionario pubblico preposto al rilascio di determinati permessi e/o autorizzazioni, prenda contatto con quest'ultimo per ottenere un provvedimento favorevole nell'interesse dell'impresa, pur consapevole di non averne diritto. In un caso del genere, il dipendente potrebbe supportare il funzionario pubblico fornendogli pareri legali e documenti utili ai fini del perfezionamento del reato.
La condotta del funzionario che rilascia il provvedimento non dovuto si inquadrerebbe nella fattispecie dell'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), che si configura come reato "proprio". Tuttavia, il dipendente (e con lui l'ente nel cui interesse lo stesso abbia agito) risponderebbe a titolo di concorso dell'*extraneus* nel reato "proprio", in quanto nella sua condotta si rinverrebbero:

- consapevolezza della funzione di pubblico ufficiale del soggetto contattato;
- consapevolezza dell'antigiuridicità della condotta richiesta;
- partecipazione attiva alla concretizzazione della condotta stessa. [16]

Si è consapevoli di aver utilizzato a titolo di esempio un reato - l'abuso d'ufficio - non previsto nel novero dei reati presupposto del decreto 231. Tuttavia, l'esempio è utile per evidenziare il potenziale rilievo del concorso di persone nel reato, in particolare dell'extraneus nel reato proprio.

Tutta la casistica sopra richiamata suggerisce l'opportunità di promuovere all'interno dell'Ente un adeguato livello di consapevolezza delle dinamiche realizzative dei reati rilevanti ai fini del decreto 231. Ciò soprattutto per favorire un'attenta selezione e successiva gestione dei propri partner e interlocutori, sia pubblici che privati.

2.4. Quali sono le sanzioni previste in caso di responsabilità da reato?

L'accertamento della responsabilità prevista dal decreto 231 espone l'ente a diverse tipologie di sanzioni, che, in base al principio di legalità (art. 2 decreto 231), devono essere individuate dal legislatore.
Sul piano patrimoniale, dall'accertamento dell'illecito dipendente da reato discende sempre l'applicazione di una sanzione pecuniaria e la confisca del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente.

Le sanzioni pecuniarie
La determinazione delle sanzioni pecuniarie irrogabili ai sensi del decreto 231 si fonda su un sistema di quote. Per ciascun illecito, infatti, la legge in astratto determina un numero minimo e massimo di quote, sul modello delle cornici edittali che tradizionalmente caratterizzano il sistema sanzionatorio. L'articolo 10 del decreto 231 si limita a prevedere che il numero di quote non può mai essere inferiore a cento e superiore a mille e che l'importo delle singole quote può oscillare tra un minimo di circa 258,00 euro a un massimo di circa 1.549,00 euro.
Sulla base di queste coordinate il giudice, accertata la responsabilità dell'ente, determina la sanzione pecuniaria applicabile nel caso concreto.
La determinazione del numero di quote da parte del giudice è commisurata alla gravità del fatto, al grado di responsabilità dell'ente, all'attività eventualmente svolta per riparare le conseguenze dell'illecito commesso e per prevenirne altri. L'importo delle singole quote è invece fissato in base alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, al fine di garantire l'effettività della sanzione.
Nell'ampliare il novero dei reati-presupposto a nuove fattispecie, il legislatore non può discostarsi dal principio di legalità della sanzione, omettendo la determinazione in astratto del numero minimo e massimo di quote irrogabili per ciascun illecito. Diversamente esporrebbe le disposizioni che prevedono nuovi illeciti dipendenti da reato a censure di incostituzionalità.

[16] *Cass., VI Sez., 29-05-2000, 17-10-1997, 15-02-1996; Cass., VI Sez. sent. n. 43020 del 11-11-2003.*

Infatti, se si ritiene che l'illecito e quindi le sanzioni previsti dal decreto 231 abbiano natura sostanzialmente penale, risulterebbe violato il principio di legalità di cui all'articolo 25 della Costituzione.
Nella costante interpretazione della giurisprudenza costituzionale questo principio impone al legislatore di predeterminare una cornice edittale entro la quale si possa legittimamente esercitare la discrezionalità giudiziale [17]. Ma se la sanzione è indeterminata nel massimo, il giudice al momento della quantificazione in concreto rischia di sostituire arbitrariamente la sua valutazione a quella del legislatore [18].
Quand'anche si negasse la natura penale delle sanzioni previste dal decreto 231, la scelta di non predeterminare il numero minimo e massimo di quote applicabili per ciascun illecito rimarrebbe comunque censurabile sul piano costituzionale.
In particolare, si pone un problema di compatibilità con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione. Tra gli obblighi sovranazionali che vincolano il legislatore, infatti, figura la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), il cui articolo 7, nell'interpretazione costante della Corte EDU, sancisce il principio di prevedibilità delle sanzioni, indipendentemente dalla natura loro riconosciuta nell'ordinamento interno. Omettere la fissazione della sanzione pecuniaria massima impedisce all'ente di calcolare anticipatamente le conseguenze della propria attività.

La confisca del prezzo o del profitto del reato
Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede.
Quando non è possibile eseguire la confisca sui beni costituenti direttamente prezzo o profitto del reato, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni, o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.
In via cautelare, può essere disposto il sequestro delle cose che, costituendo prezzo o profitto del reato o loro equivalente monetario, sono suscettibili di confisca.
Come evidenziato dalla giurisprudenza [19], per ordinare il sequestro preventivo il giudice deve valutare la concreta fondatezza dell'accusa e ravvisare gravi indizi di responsabilità dell'ente.
Inoltre, il principio di tassatività degli illeciti e delle sanzioni previsti dal decreto 231 impedisce il sequestro cautelare di somme costituenti il profitto di illeciti penali estranei al catalogo dei reati-presupposto. Ciò vale anche quando la pubblica accusa qualifichi tali illeciti come delitti-scopo dell'associazione per delinquere, che invece costituisce reato-presupposto della responsabilità dell'ente ai sensi dell'articolo 24-*ter* del decreto 231 [20].
In tale ultima pronuncia, poi, il principio di irretroattività è stato invocato per chiarire che non può essere sequestrato né confiscato il profitto derivante da condotte anteriori all'entrata in vigore della norma che include un determinato reato nell'elenco di quelli determinanti la responsabilità dell'ente: conta il momento di realizzazione della condotta incriminata, non quello di percezione del profitto.

In tema di sequestro preventivo, occorre infine evidenziare il recente inserimento di un comma 1-*bis* nell'articolo 53 del decreto 231, aggiunto in sede di conversione del Decreto Legge n. 101 del 2013 (ai sensi della legge n. 125/2013). La disposizione prevede che, in caso di sequestro finalizzato alla confisca per equivalente *ex* articolo 19, comma 2, del decreto 231, il custode giudiziario consente agli organi societari di impiegare società, aziende, titoli, quote azionarie o somme liquide oggetto di sequestro per garantire la continuità e lo sviluppo aziendale,
La gestione di tali beni, dunque, di regola rimane in capo agli organi sociali, mentre solo in caso di violazione della destinazione ai fini di sviluppo e continuità aziendale è prevista la devoluzione di poteri gestori in capo a un amministratore giudiziario. Quest'ultimo, di conseguenza, esercita un potere di sola vigilanza sull'attività degli organi societari, fungendo da raccordo tra l'autorità giudiziaria e l'impresa.
Malgrado sia frutto di un intervento normativo emergenziale, il nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 53 costituisce espressione del tentativo di bilanciare le esigenze penal-preventive sottese al decreto 231 con le garanzie di tutela dell'integrità patrimoniale degli operatori economici e della libertà di iniziativa economica costituzionalmente sancita.

[17] *Corte Cost., sent. n. 15 del 1962*
[18] *Corte Cost., sent. n. 299 del 1992*
[19] *Cass., VI sez. pen., sent. n. 34505 del 2012*
[20] *Cass., VI sez. pen., sent. n. 3635 del 2014*

Le sanzioni interdittive

Nei casi previsti dalla legge il giudice penale può applicare le sanzioni interdittive, particolarmente afflittive poiché colpiscono la stessa attività dell'ente.

A tal fine è necessaria anzitutto l'espressa previsione normativa della possibilità di comminare una sanzione interdittiva a seguito della commissione del reato presupposto in concreto realizzato.

Occorre, poi, che il reato dell'apicale abbia procurato all'ente un profitto di rilevante entità, che il reato del sottoposto sia stato determinato o agevolato da gravi carenze organizzative oppure che vi sia stata reiterazione degli illeciti.

Le sanzioni interdittive possono consistere:

a) nell'interdizione dall'esercizio dell'attività;
b) nella sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
c) nel divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
d) nell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
e) nel divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Considerata l'elevata invasività per la vita dell'ente, le sanzioni interdittive non possono essere applicate dal giudice in maniera generalizzata e indiscriminata.

Come riaffermato in giurisprudenza [21], tali misure devono essere riferite allo specifico settore di attività dell'ente in cui è stato realizzato l'illecito. Inoltre, esse devono essere modulate in ossequio ai principi di adeguatezza, proporzionalità e sussidiarietà.

Questo principio di necessario frazionamento delle sanzioni interdittive si deduce dall'articolo 14, comma 1, decreto 231, che chiarisce che "*le sanzioni interdittive hanno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente*"; dall'articolo 15, comma 2, che introduce una simile previsione con riferimento alla sanzione, sostitutiva dell'interdizione, rappresentata dal commissariamento dell'ente, nonché dall'art. 69, comma 2, secondo cui la sentenza che applichi sanzioni interdittive "*deve sempre indicare l'attività o le strutture oggetto della sanzione*", escludendo che possa indifferentemente coinvolgere ogni settore in cui l'ente opera.

I principi appena enunciati devono trovare applicazione a maggior ragione in fase cautelare. Essa, infatti, è strettamente funzionale all'applicazione delle sanzioni interdittive e governata dai medesimi principi. Inoltre, in questa fase, i fatti contestati all'ente ai fini della responsabilità da reato sono ancora in fase di accertamento.

Peraltro, le sanzioni interdittive non si applicano se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, l'ente ha riparato le conseguenze del reato, ai sensi dell'articolo 17 del decreto 231. In particolare, a tal fine, occorre che l'ente abbia: *i*) risarcito integralmente il danno ed eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si sia adoperato in tal senso; *ii*) adottato e attuato un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi; *iii*) messo a disposizione il profitto conseguito.

La pubblicazione della sentenza di condanna

Infine, se applica sanzioni interdittive, il giudice può anche disporre la pubblicazione della sentenza di condanna, misura capace di recare un grave impatto sull'immagine dell'ente.

La pubblicazione della sentenza di condanna in uno o più giornali, per estratto o per intero, può essere disposta dal Giudice, unitamente all'affissione nel comune dove l'Ente ha la sede principale, quando è applicata una sanzione interdittiva. La pubblicazione è eseguita a cura della Cancelleria del Giudice competente ed a spese dell'Ente.

[21] *Cass., VI sez. pen., sent. n. 20560 del 2010*

2.5. Individuazione dei rischi e protocolli

2.5.1. Premessa

L'art. 6, comma 2, del decreto 231 indica le caratteristiche essenziali per la costruzione di un modello di organizzazione, gestione e controllo. In particolare, le lettere a) e b) della disposizione si riferiscono espressamente ad alcune attività correlate ad un processo di sana e prudente gestione dei rischi.
Ferma restando l'esigenza che ogni impresa costruisca e mantenga in efficienza il proprio sistema di gestione dei rischi e di controllo interno, anche in ottica di "*compliance* integrata", di seguito si propone un approccio coerente con i principali *framework* di riferimento in tema di controllo interno e di gestione dei rischi [22].

Le fasi principali in cui il sistema di prevenzione dei rischi 231 dovrebbe articolarsi sono le seguenti:

a) l'**identificazione dei rischi potenziali**: ossia l'analisi del contesto aziendale per individuare in quali aree o settori di attività e secondo quali modalità si potrebbero astrattamente verificare eventi pregiudizievoli per gli obiettivi indicati dal decreto 231. Per "rischio" si intende qualsiasi variabile o fattore che nell'ambito dell'azienda, da soli o in correlazione con altre variabili, possano incidere negativamente sul raggiungimento degli obiettivi indicati dal decreto 231 (in particolare all'art. 6, comma 1, lett. *a*); pertanto, a seconda della tipologia di reato, gli ambiti di attività a rischio potranno essere più o meno
estesi. Per esempio, in relazione al rischio di omicidio colposo o lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, l'analisi dovrà verosimilmente estendersi alla totalità delle aree ed attività aziendali;

b) la **progettazione del sistema di controllo** (cd. "**protocolli"** per la programmazione della formazione e attuazione delle decisioni dell'ente), ossia la valutazione del sistema esistente all'interno dell'ente per la prevenzione dei reati ed il suo eventuale adeguamento, in termini di capacità di contrastare efficacemente, cioè ridurre ad un livello accettabile, i rischi identificati. Sotto il profilo concettuale, ridurre un rischio comporta di dover intervenire - congiuntamente o disgiuntamente - su due fattori determinanti:

- la probabilità di accadimento dell'evento;
- l'impatto dell'evento stesso.

Il sistema delineato, per operare efficacemente, deve tradursi in un processo continuo o comunque svolto con una periodicità adeguata, da rivedere con particolare attenzione in presenza di cambiamenti aziendali (apertura di nuove sedi, ampliamento di attività, acquisizioni, riorganizzazioni, modifiche della struttura organizzativa, ecc.), ovvero di introduzione di nuovi reati presupposto della responsabilità dell'ente in via normativa.

2.5.2. La definizione di "rischio accettabile": premessa per la costruzione di un sistema di controllo preventivo

Un concetto nodale nella costruzione di un sistema di controllo preventivo è quello di rischio accettabile.
Nella progettazione di sistemi di controllo a tutela dei rischi da amministrazione(tecnica, economica, finanziaria, *...)* definire il rischio accettabile è un'operazione relativamente semplice, almeno dal punto di vista concettuale. Il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi "costano" più della risorsa da proteggere (ad esempio: le comuni automobili sono dotate di antifurto e non anche di un vigilante armato).
Nel caso del decreto 231 del 2001 la logica economica dei costi non può però essere un riferimento utilizzabile in via esclusiva. È pertanto importante che ai fini dell'applicazione delle norme del decreto sia definita una soglia effettiva che consenta di porre un limite alla quantità/qualità delle misure di prevenzione da introdurre per evitare la commissione dei reati considerati. In assenza di una previa determinazione del rischio accettabile, la

[22] *Ci si riferisce, in particolare, all'Internal Control Integrated Framework (CoSO Report) emesso dal Committee of Sponsoring Organizations Commission (CoSO) del 1992 e aggiornato nel maggio 2013 in materia di sistema di controllo interno e all'Enterprise Risk Management Framework (c.d. ERM), anch'esso emesso dal CoSO nel 2004 in materia di gestione dei rischi.*

quantità/qualità di controlli preventivi istituibili è, infatti, virtualmente infinita, con le intuibili conseguenze in termini di operatività aziendale.
Del resto, il generale principio, invocabile anche nel diritto penale, dell'esigibilità concreta del comportamento rappresenta un criterio di riferimento ineliminabile anche se, spesso, appare difficile individuarne in concreto il limite.
Riguardo al sistema di controllo preventivo da costruire in relazione al rischio di commissione delle fattispecie di reato contemplate dal decreto 231, la soglia concettuale di accettabilità, nei casi di reati dolosi, è rappresentata da un **sistema di prevenzione tale da non poter essere aggirato se non fraudolentemente.**

Questa soluzione è in linea con la logica della "elusione fraudolenta" del modello organizzativo quale esimente espressa dal decreto 231 ai fini dell'esclusione della responsabilità amministrativa dell'ente (art. 6, comma 1, lett. *c*, *"le persone hanno commesso il reato eludendo **fraudolentemente** i modelli di organizzazione e di gestione"*).
Come chiarito dalla più recente giurisprudenza [23] , la frode cui allude il decreto 231 non necessariamente richiede veri e propri artifici e raggiri, che renderebbero di fatto quasi impossibile predicare l'efficacia esimente del modello. Al tempo stesso, però, la frode neppure può consistere nella mera violazione delle prescrizioni contenute nel modello. Essa presuppone, dunque, che la violazione di quest'ultimo sia determinata comunque da un aggiramento delle "misure di sicurezza", idoneo a forzarne l'efficacia.
La soglia concettuale di accettabilità, agli effetti esimenti del decreto 231, va diversamente modulata in relazione ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose commessi con violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché ai reati ambientali punibili per colpa.
L'elusione fraudolenta dei modelli organizzativi, infatti, appare incompatibile con l'elemento soggettivo dei reati colposi, in cui manca la volontà dell'evento lesivo della integrità fisica dei lavoratori o dell'ambiente.
In queste ipotesi la soglia di rischio accettabile è rappresentata dalla realizzazione di una condotta in violazione del modello organizzativo di prevenzione (e, nel caso dei reati in materia di salute e sicurezza, dei sottostanti adempimenti obbligatori prescritti dalle norme prevenzionistiche), nonostante la puntuale osservanza degli obblighi di vigilanza previsti dal decreto 231 da parte dell'Organismo di Vigilanza.

2.5.3. Passi operativi per la realizzazione di un sistema di gestione del rischio

Premesso che i modelli organizzativi devono essere idonei a prevenire i reati di origine sia dolosa che colposa previsti dal decreto 231, primo obiettivo per la costruzione di un modello organizzativo è la procedimentalizzazione delle attività che comportano un rischio di reato, al fine di evitarne la commissione.
Occorre comunque tenere presente, come accennato sopra, che gli stessi reati possono essere commessi anche una volta attuato il modello. Tuttavia in tal caso, trattandosi di reati dolosi, l'agente deve avere voluto sia la condotta che l'evento (laddove quest'ultimo sia elemento costitutivo dei reato). In questa ipotesi il modello e le relative misure devono essere tali che l'agente non solo dovrà "volere" l'evento reato (ad esempio, corrompere un pubblico funzionario) ma potrà attuare il suo proposito criminoso soltanto aggirando fraudolentemente le indicazioni dell'ente.
Ovviamente non può pretendersi un livello di prevenzione irraggiungibile, vale a dire non proporzionato alla natura dell'ente e al disposto normativo. In particolare, a meno di non voler superare fondamentali principi, quali quello di tassatività - presidio tanto di una corretta applicazione delle sanzioni amministrative, quanto di quelle penali - le imprese dovranno tendere a porre in essere meccanismi tali da poter essere elusi solo fraudolentemente.
L'insieme di misure che l'agente, se vuol delinquere, sarà costretto a "forzare", dovrà essere realizzato in relazione alle specifiche attività dell'ente considerate a rischio e ai singoli reati ipoteticamente collegabili alle stesse [24].

---

[23] Cass., V sez. pen., sent. n. 4677 del 2014
[24] Una logica di questo tipo è coerente con i consolidati riferimenti internazionali in tema di controllo interno e di corporate governance ed è alla base dei sistemi di autovalutazione dei rischi (Control Self Assessment) già presenti nelle più avanzate realtà aziendali italiane e, comunque, in rapida diffusione nel nostro sistema economico. Il riferimento internazionale comunemente accettato come modello di riferimento in tema di governance e controllo interno è il CoSO Report.

Nell'ipotesi, invece, di reati colposi, deve essere voluta la sola condotta, non anche l'evento.

La metodologia per la realizzazione di un sistema di gestione del rischio che verrà di seguito esposta ha valenza generale. Il procedimento descritto, infatti, può essere applicato a varie tipologie di rischio: legale (rispetto di norme di legge), operativo, di *reporting* finanziario, ecc. Questa caratteristica consente di utilizzare il medesimo approccio anche qualora i principi del decreto 231 vengano estesi ad altri ambiti.

In effetti, il modello di organizzazione e gestione previsto dal decreto 231 spesso incrocia altri sistemi di prevenzione e gestione di rischi già previsti e implementati nell'organizzazione aziendale.
Per esempio, **la legislazione prevenzionistica vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008 e successive modifiche) detta principi cogenti e adempimenti organizzativi obbligatori ai fini della gestione dei rischi.**
In tal caso, quando l'ente decide di adottare un modello di organizzazione e gestione, deve assicurare la presenza di un sistema organizzativo per l'adempimento delle previsioni del decreto 81 del 2008. In questo modo, l'ente potrà disporre di un sistema di prevenzione e gestione dei rischi in tema di salute e sicurezza sul lavoro complessivamente rispondente alle prescrizioni imposte dal decreto 81 (al fine di eliminare o minimizzare i rischi di malattie professionali e infortuni) e dal decreto 231 (per ridurre ad un livello "accettabile" il rischio di una condotta deviante dalle regole poste dal modello organizzativo). Una simile soluzione può consentire una più efficace attività di prevenzione di rischi, con sensibili vantaggi in termini di razionalizzazione e sostenibilità dei sistemi di prevenzione.
Infatti, il legislatore ha seguito un approccio sinergico in tema di sistemi di minimizzazione e gestione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, intrecciando la disciplina prevenzionistica del decreto 81 con quella della responsabilità degli enti. L'articolo 30, comma 5, del decreto 81 afferma che i modelli di organizzazione e gestione adottati sulla base di alcuni sistemi di controllo del rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (Linee guida UNI-INAIL del 2001 o il British Standard OH-SAS 18001:2007) si presumono conformi ai requisiti di idoneità ai fini dell'efficacia esimente dalla responsabilità da reato dell'ente.

Questo non significa che il possesso delle certificazioni di qualità indicate dalla norma sia di per sé sufficiente a esonerare l'ente da responsabilità da reato in caso di eventuali infortuni o malattie professionali. L'articolo 6, comma 1, lett. *a)* del decreto 231, infatti, specifica che il modello idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi non deve essere solo adottato, ma anche efficacemente attuato.
Ebbene, come chiarito dalla giurisprudenza, la presunzione di conformità sancita dall'articolo 30, comma 5, decreto 81 del 2008 può coprire la valutazione di astratta idoneità preventiva del modello, non anche la verifica in ordine alla sua efficace attuazione. Quest'ultima non può prescindere dall'osservazione concreta e reale - da parte del giudice - del modo in cui il modello organizzativo è vissuto nell'assetto imprenditoriale, al fine di verificare se il documento in cui esso consta sia stato effettivamente implementato.

Le considerazioni che precedono valgono a maggior ragione per gli altri sistemi di gestione aziendale, per i quali la legislazione non prevede alcuna presunzione di conformità. Si pensi, per esempio, ai sistemi certificati da organismi internazionalmente riconosciuti in materia ambientale.

Se una norma che espressamente stabilisce la presunzione di conformità del modello (art. 30, comma 5, decreto 81 del 2008) non può valere di per sé a esimere l'ente da responsabilità in caso di concretizzazione del rischio reato, perché residua un margine di discrezionalità giudiziale nel valutare l'effettiva attuazione del modello, a maggior ragione la sola adozione di un sistema di gestione certificato, per di più non assistito da presunzione di conformità, non può mettere l'impresa al riparo da responsabilità da reato.

I sistemi di certificazione, infatti, mirano a migliorare l'immagine e la visibilità delle imprese che li adottano, consolidando il consenso che esse riscuotono sul mercato presso investitori e clienti.
Hanno dunque una funzione diversa dai modelli di organizzazione e gestione previsti dal decreto 231, i quali, invece, servono a prevenire i reati nell'ambito dell'attività dell'ente o comunque a metterlo al riparo da

responsabilità per i casi in cui, nonostante l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli, tali reati si siano comunque verificati.
Coerentemente, i requisiti di idoneità dei modelli ai fini dell'esclusione della responsabilità da reato dell'ente non sono del tutto corrispondenti a quelli richiesti per ottenere le certificazioni dei sistemi di gestione, ad esempio della qualità, dell'ambiente o della salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, l'articolo 6 del decreto 231 prevede l'istituzione di un Organismo di Vigilanza e la predisposizione di un sistema di controlli più elaborato di quelli previsti per il conseguimento o mantenimento di certificazione dei sistemi aziendali.
In ogni caso, implementare un sistema certificato di misure organizzative e preventive è segno di un'inclinazione dell'ente alla cultura del rispetto delle regole, che sicuramente può costituire la base per la costruzione di modelli tesi alla prevenzione di reati-presupposto.
Tuttavia, l'adozione di un sistema certificato di gestione aziendale non mette l'ente al riparo da una valutazione di inidoneità del modello ai fini della responsabilità da reato. Di conseguenza, le organizzazioni che abbiano già attivato processi di autovalutazione interna, anche certificati, dovranno focalizzarne l'applicazione - qualora così già non fosse - su tutte le tipologie di rischio e con tutte le modalità contemplate dal decreto 231.
In questo senso, per migliorare l'efficienza dei modelli organizzativi richiesti dal decreto 231, sarà importante valorizzare la sinergia con la documentazione (articolata di solito in manuali interni, procedure, istruzioni operative e registrazioni) dei sistemi aziendali in materia antinfortunistica (UNI-INAIL o OHSAS 18001), ambientale (EMAS o ISO14001), di sicurezza informatica (ISO 27001) e di qualità (ad esempio ISO 9001, nonché le altre norme volontarie distinte per tipologia di prodotti e/o servizi offerti).
La gestione dei rischi, dunque, è un processo maieutico che le imprese devono attivare al proprio interno secondo le modalità ritenute più appropriate, pur sempre nel rispetto degli obblighi stabiliti dall'ordinamento. I modelli che verranno quindi predisposti ed attuati a livello aziendale saranno il risultato dell'applicazione metodologica documentata, da parte di ogni singolo ente, delle indicazioni qui fornite, in funzione del proprio contesto operativo interno (struttura organizzativa, articolazione-territoriale, dimensioni, ecc.) ed esterno (settore economico, area geografica, contesto naturalistico, ecc.), nonché dei singoli reati ipoteticamente collegabili alle specifiche attività dell'ente considerate a rischio.

Quanto alle modalità operative della gestione dei rischi, soprattutto con riferimento ai soggetti o funzioni aziendali che possono esserne concretamente incaricati, le metodologie possibili sono sostanzialmente due:

- valutazione da parte di un organismo aziendale che svolga questa attività con la collaborazione del management di linea;
- autovalutazione da parte del management operativo con il supporto di un tutore/facilitatore metodologico.

Nel caso specifico del Consorzio per l'Acquedotto del Medio Tirreno le particolarità e le peculiarità della situazione attuale, consigliano di adottare la seconda tra le due metodologie esposte.

Secondo l'impostazione logica appena delineata, di seguito verranno esplicitati i passi operativi che l'Ente dovrà compiere per attivare un sistema di gestione dei rischi coerente con i requisiti imposti dal decreto 231, in piena integrazione con quanto previsto dal Decreto Legislativo 81 e dalla più recente normativa in materia di prevenzione della corruzione.
Nel descrivere tale processo logico, viene posta enfasi sui risultati rilevanti delle attività di autovalutazione poste in essere ai fini della realizzazione del sistema (*output di fase*).

2.5.4. Mappa delle aree aziendali a rischio e dei reati rilevanti

Lo svolgimento di tale fase può avvenire secondo approcci diversi: per attività, per funzioni, per processi. Essa comporta il compimento di una revisione periodica esaustiva della realtà operativa, con l'obiettivo di individuare le aree che, in ragione della natura e delle caratteristiche delle attività effettivamente svolte, risultano essere interessate dal potenziale compimento di taluno dei reati contemplati dalla norma.

Tale attività di revisione può essere svolta sinergicamente con altre attività analoghe in attuazione di altri obblighi normativi (Piano Triennale Anti Corruzione, Monitoraggio Anti Corruzione, …).

In particolare occorrerà individuare le fattispecie di reato rilevanti per l'ente e parallelamente le aree che, in ragione della natura e delle caratteristiche delle attività effettivamente svolte, risultino interessate da eventuali casistiche di reato. **Bisogna avere particolare riguardo alla "storia" dell'ente**, ovvero ad eventuali accadimenti pregiudizievoli che possano avere interessato la realtà aziendale e alle risposte individuate per il superamento delle debolezze del sistema di controllo interno che abbiano favorito tali accadimenti.
Inoltre, considerato che - come già accennato - per rischio si intende una qualsiasi variabile che direttamente o indirettamente possa incidere in negativo sugli obiettivi fissati, nell'ambito del complesso processo di valutazione dei rischi occorre considerare l'interdipendenza sistemica esistente tra i vari eventi rischiosi: ognuno di essi, cioè, può diventare a sua volta una causa e generare a cascata il cd. "effetto domino".

Così, per quel che riguarda ad esempio i reati contro la PA, si tratterà di identificare quelle aree che per loro natura abbiano rapporti diretti o indiretti con le amministrazioni nazionali ed estere, nonché di individuare quei processi che possono assumere carattere strumentale o di supporto rispetto alla commissione delle fattispecie di interesse (ad esempio per la creazione di provvista da destinarsi a scopi corruttivi). In questo caso alcune tipologie di processi e funzioni saranno sicuramente interessate, mentre altre potranno non esserlo o esserlo soltanto marginalmente.
Riguardo, invece, ai reati di omicidio e lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, non è possibile escludere in modo aprioristico alcun ambito di attività, dal momento che tale casistica di reati può di fatto investire la totalità delle componenti aziendali.

Nell'ambito di questo procedimento di revisione dei processi e funzioni a rischio, è opportuno identificare i soggetti sottoposti all'attività di monitoraggio, tra cui possono rientrare anche coloro che siano legati all'Ente da meri rapporti di parasubordinazione (ad esempio i lavoratori interinali) o da altri rapporti di collaborazione, come i partner commerciali, i soggetti appaltatori nonché i dipendenti ed i collaboratori di questi ultimi. Sotto questo profilo, per i reati colposi di omicidio e lesioni personali commessi con violazione delle norme di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, i soggetti sottoposti all'attività di monitoraggio sono tutti i lavoratori destinatari della stessa normativa.
A questo proposito, è necessario ribadire l'assoluta importanza che in ogni processo valutativo del rischio vi sia puntuale considerazione delle ipotesi di concorso nel reato.
Inoltre, le osservazioni svolte in relazione alla valutazione del rischio di commissione del reato da parte di consulenti e partner in genere vanno estese a ogni forma di appalto o contratto d'opera e di servizi, in particolare per le fattispecie degli incidenti sul lavoro e dei reati ambientali, ponendo un'attenzione specifica a eventuali interessi di organizzazioni criminali rispetto all'aggiudicazione di queste gare.

Ciò conduce a indicare sin d'ora alcune generali misure di prevenzione, quali:

- compiere un'analisi preventiva dei soggetti da invitare alla gara;
- evitare appalti al massimo ribasso, soprattutto in determinati settori (come per esempio movimento-terre, trasporto conto-terzi, gestione rifiuti, ecc.);
- prevedere il divieto di subappalto o comunque rigorose forme di disciplina dell'accesso allo stesso.

Le considerazioni che precedono esigono un richiamo a importanti strumenti di valutazione, in alcuni casi proprio in questi settori considerati maggiormente a rischio.
Si pensi alle previsioni del DL n. 1 del 2012 sul *rating* di legalità, nonché al DPCM del 18 aprile 2013, che disciplina l'istituzione e l'aggiornamento presso ciascuna Prefettura dell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa e operanti nei settori maggiormente a rischio, individuati dalla legge 190 del 2012 (cd. *white list*).

Nel medesimo contesto è opportuno compiere esercizi di *due diligence* tutte le volte in cui, in sede di valutazione del rischio, siano stati rilevati "indicatori di sospetto" afferenti ad una particolare operazione commerciale, come conduzione di trattative in territori con alto tasso di corruzione, procedure particolarmente complesse, presenza di nuovo personale sconosciuto all'ente.

Infine, occorre sottolineare che ogni settore presenta i propri specifici ambiti di rischiosità che possono essere individuati soltanto tramite una puntuale analisi interna. Una posizione di evidente rilievo ai fini dell'applicazione del decreto 231 rivestono, tuttavia, i processi dell'area finanziaria. La norma, probabilmente proprio per questo motivo, li evidenzia con una trattazione separata (art. 6, comma 2, lett. *c*), ancorché un'accurata analisi di valutazione degli ambiti aziendali "a rischio" dovrebbe comunque far emergere quello finanziario come uno di sicura rilevanza.
Occorre precisare che la particolare natura dell'Ente e in particolare del proprio statuto, riduce l'attività finanziaria dello stesso a poche operazioni elementare già rigidamente vincolate e sottoposte a rigoroso controllo. Questo riduce drasticamente già in partenza le potenzialità di rischio derivante da attività finanziarie.

2.5.5. Mappa documentata delle potenziali modalità attuative degli illeciti nelle aree a rischio.

L'analisi dei potenziali rischi deve aver riguardo alle possibili modalità attuative dei reati nelle diverse aree aziendali, individuate secondo il processo di cui al punto precedente. L'analisi, finalizzata ad una corretta progettazione delle misure preventive, deve condurre a una rappresentazione, il più possibile completa, di come le fattispecie di reato possono essere attuate rispetto al contesto operativo interno ed esterno in cui opera l'azienda.
Anche a questo proposito è utile tenere conto sia della storia dell'ente, cioè delle sue vicende passate, che delle caratteristiche di altri soggetti operanti nel medesimo settore e, in particolare, degli eventuali illeciti da questi commessi nello stesso ramo di attività.
In particolare, l'analisi delle possibili modalità attuative dei reati di omicidio e lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione degli obblighi di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, corrisponde alla valutazione dei rischi lavorativi effettuata secondo quanto previsto dagli articoli 28 e 29 del decreto 81 del 2008 [25].

2.5.6. Descrizione documentata del sistema dei controlli preventivi attivato e degli adeguamenti eventualmente necessari

Le attività descritte ai punti *i.* e *ii.* si completano con una valutazione del sistema di controlli preventivi eventualmente esistente e con il suo adeguamento quando ciò si riveli necessario, ovvero con la sua costruzione quando l'ente ne sia sprovvisto.
Il sistema di controlli preventivi dovrà essere tale da garantire che i rischi di commissione dei reati, secondo le modalità individuate e documentate nella fase precedente, siano ridotti ad un "livello accettabile", secondo la

[25] *Occorre dunque elaborare un documento di valutazione dei rischi contenente:*
- una valutazione di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori esistenti nel contesto aziendale;
- le misure di prevenzione e di protezione adottate alla luce di tale valutazione;
- il programma delle misure idonee a migliorare i livelli di sicurezza nel tempo e individuare le procedure per l'attuazione delle misure e, tra l'altro, i ruoli dell'organizzazione aziendale che dovranno attuarle;
- l'indicazione dei soggetti che hanno collaborato alla valutazione dei rischi (responsabile del servizio di prevenzione e protezione, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, medico competente);
- l'individuazione dei rischi specifici di determinate mansioni, che esigono un'adeguata formazione e specifiche capacità professionali.

Il documento di valutazione dei rischi andrà immediatamente rielaborato quando:
- al processo produttivo o all'organizzazione del lavoro vengono apportate modifiche incidenti sulla sicurezza o la salute dei lavoratori;
- vengono introdotte innovazioni, soprattutto nel campo della tecnica;
- si verificano infortuni significativi;
- i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenziano la necessità.

definizione esposta in precedenza. Si tratta, in sostanza, di progettare *"specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire"*.

Le componenti di un sistema di controllo interno (preventivo), per le quali esistono consolidati riferimenti metodologici, sono molteplici. Nel seguito verranno analizzati in via esemplificativa alcuni dei principali elementi di controllo. Tuttavia, occorre sottolineare come le componenti che verranno indicate debbano integrarsi in un sistema organico, nel quale non tutte necessariamente devono coesistere e dove la possibile debolezza di una componente può essere controbilanciata dal rafforzamento di una o più delle altre componenti in chiave compensativa.

Quanto appena detto vale soprattutto - ma non solo - in relazione alle piccole imprese, alle quali è irrealistico imporre l'utilizzo di tutto il complesso bagaglio di strumenti di controllo a disposizione delle grandi organizzazioni. A seconda della scala dimensionale potranno quindi essere utilizzate soltanto alcune componenti di controllo, mentre altre potranno venire escluse (magari perché implicite nel modello aziendale) o essere presenti in termini semplificati [26].

Tuttavia, è opportuno ribadire che, per tutti gli enti, siano essi grandi, medi o piccoli, il sistema di controlli preventivi dovrà essere tale che lo stesso:

- nel caso di reati dolosi, non possa essere aggirato se non fraudolentemente;
- nel caso di reati colposi, come tali incompatibili con l'intenzionalità fraudolenta, risulti comunque violato, nonostante la puntuale osservanza degli obblighi di vigilanza da parte dell'apposito organismo.

In linea generale si delineano, i seguenti livelli di presidio:

- un **1° livello di controllo**, che definisce e gestisce i controlli cosiddetti di linea, insiti nei processi operativi, e i relativi rischi. È svolto generalmente dalle risorse interne della struttura, sia in autocontrollo da parte dell'operatore, sia da parte del preposto/dirigente ma può comportare, per aspetti specialistici (ad esempio per verifiche strumentali) il ricorso ad altre risorse interne o esterne all'azienda. È bene, altresì, che la verifica delle misure di natura organizzativa e procedurale relative alla salute e sicurezza venga realizzata dai soggetti già definiti in sede di attribuzione delle responsabilità (in genere si tratta di dirigenti e preposti). **Tra questi particolare importanza riveste il Servizio di Prevenzione e Protezione** che è chiamato ad elaborare, per quanto di competenza, i sistemi di controllo delle misure adottate;

- un **2° livello di controllo**, svolto da strutture tecniche aziendali competenti in materia e indipendenti da quelle del 1° livello, nonché dal settore di lavoro sottoposto a verifica. Tale monitoraggio presidia il processo di gestione e controllo dei rischi legati all'operatività del sistema, garantendone la coerenza rispetto agli obiettivi dell'Ente;

- un **3° livello di controllo**, (per le organizzazioni più strutturate e di dimensioni medio-grandi) effettuato dall'*Internal Audit*, che fornisce valutazioni indipendenti sul disegno e sul funzionamento del complessivo Sistema di Controllo Interno, accompagnato da piani di miglioramento definiti in accordo con il Management.

Secondo le indicazioni appena fornite, qui di seguito sono elencate, con distinto riferimento ai reati dolosi e colposi previsti dalla normativa vigente, quelle che generalmente vengono ritenute le componenti di un sistema di controllo preventivo (cd. protocolli), che dovranno essere attuate a livello aziendale per garantire l'efficacia del modello.

2.5.7. Sistemi di controllo preventivo dei reati dolosi

- **Codice etico o di comportamento con riferimento ai reati considerati.**

[26] *Sull'implementazione delle Linee Guida agli enti di piccole dimensioni si veda in particolare il capitolo 4.*

L'adozione di principi etici, ovvero l'individuazione dei valori aziendali primari cui l'impresa intende conformarsi è espressione di una determinata scelta aziendale e costituisce la base su cui impiantare il sistema di controllo preventivo. Deve costituire profilo di riferimento per ogni realtà imprenditoriale la raccomandazione di un elevato standard di professionalità, nonché il divieto di comportamenti che si pongano in contrasto con le disposizioni legislative e con i valori deontologici. Tali principi possono essere inseriti in codici etici di carattere più generale, laddove esistenti, o invece essere oggetto di autonoma previsione [27].

- **Sistema organizzativo sufficientemente aggiornato, formalizzato e chiaro.**

Ciò vale soprattutto per l'attribuzione di responsabilità, le linee di dipendenza gerarchica e la descrizione dei compiti, con specifica previsione di principi di controllo quali, ad esempio, la contrapposizione di funzioni; deve inoltre tenere traccia della copertura temporale degli incarichi (v. anche par. 4 del presente capitolo).
Nell'ambito del sistema organizzativo, attenzione andrà prestata ai sistemi premianti dei dipendenti. Essi sono necessari per indirizzare le attività del personale operativo e manageriale verso il conseguimento degli obiettivi aziendali. Tuttavia, se basati su target di performance palesemente immotivati ed inarrivabili, essi potrebbero costituire un velato incentivo al compimento di alcune delle fattispecie di reato previste dal decreto 231.

- **Procedure manuali ed informatiche (sistemi informativi)**

Devono essere tali da regolamentare lo svolgimento delle attività prevedendo gli opportuni punti di controllo (quadrature; approfondimenti informativi su particolari soggetti quali agenti, consulenti, intermediari).
Una particolare efficacia preventiva riveste lo strumento di controllo rappresentato dalla separazione di compiti fra coloro che svolgono fasi o attività cruciali di un processo a rischio.
In questo campo, specifico interesse ricopre l'area della gestione finanziaria, dove il controllo procedurale si avvale di strumenti consolidati nella pratica amministrativa, quali per esempio abbinamento firme, riconciliazioni frequenti, supervisione, separazione di compiti con la già citata contrapposizione di funzioni, ad esempio fra la funzione acquisti e quella finanziaria.
Particolare attenzione deve essere riposta sui flussi finanziari non rientranti nei processi tipici aziendali, soprattutto se si tratta di ambiti non adeguatamente proceduralizzati e con caratteri di estemporaneità e discrezionalità. In ogni caso è necessario che siano sempre salvaguardati i principi di trasparenza, verificabilità, inerenza all'attività dell'ente.

Sarà opportuno valutare nel tempo la separazione dei compiti all'interno di ogni processo a rischio, verificando che le procedure aziendali e/o le prassi operative siano periodicamente aggiornate e tengano costantemente in considerazione le variazioni o novità intervenute nei processi aziendali e nel sistema organizzativo. Ciò compatibilmente con le esigenze dettate da altri dispositivi normativi di contenimento della spesa e di risanamento della finanza pubblica.

- **Poteri autorizzativi e di firma**

Vanno assegnati in coerenza con le responsabilità organizzative e gestionali. Talune funzioni possono essere delegate a un soggetto diverso da quello originariamente titolare. Ma occorre definire preliminarmente in modo chiaro e univoco i profili aziendali cui sono affidate la gestione e la responsabilità delle attività a rischio reato, avendo riguardo anche al profilo dell'opponibilità delle procure a terzi. La delega deve costituire lo strumento per un più efficace adempimento degli obblighi imposti dalla legge all'organizzazione complessa, non per un agevole trasferimento di responsabilità.

A tal fine può rivelarsi utile una puntuale indicazione delle soglie di approvazione delle spese effettuate dal delegato.

In particolare, è opportuno che l'attribuzione delle deleghe e dei poteri di firma relativi alla gestione delle risorse finanziarie e all'assunzione e attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ad attività a rischio reato:

[27] *Considerata la rilevanza del codice etico o di comportamento, ad esso è riservata un'approfondita trattazione nel capitolo 3.*

- sia formalizzata in conformità alle disposizioni di legge applicabili;
- indichi con chiarezza i soggetti delegati, le competenze richieste ai destinatari della delega e i poteri rispettivamente assegnati;
- preveda limitazioni delle deleghe e dei poteri di spesa conferiti;
- preveda soluzioni dirette a consentire un controllo sull'esercizio dei poteri delegati;
- disponga l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni dei poteri delegati;
- sia disposta in coerenza con il principio di segregazione;
- sia coerente con i regolamenti aziendali e con le altre disposizioni interne applicati dalla società.

É inoltre importante prevedere un sistema coerente e integrato che comprenda tutte le deleghe o procure aziendali (comprese quelle in materia antinfortunistica ed in quella ambientale), periodicamente aggiornate alla luce sia delle modifiche normative, che delle eventuali variazioni nel sistema organizzativo aziendale. Sarebbe poi opportuno garantire la documentabilità del sistema di deleghe, al fine di rendere agevole una sua eventuale ricostruzione a posteriori.

- **Comunicazione al personale e sua formazione**

Sono due importanti requisiti del modello ai fini del suo buon funzionamento e devono essere diversamente modulati in base ai destinatari: i dipendenti nella loro generalità, quelli che operano in specifiche aree di rischio/attività sensibili, i componenti degli organi sociali ecc. Con riferimento alla comunicazione, essa deve riguardare ovviamente il codice etico, ma anche gli altri strumenti quali i poteri autorizzativi, le linee di dipendenza gerarchica, le procedure, i flussi di informazione e tutto quanto contribuisca a dare trasparenza nell'operare quotidiano. La comunicazione deve essere: capillare, efficace, autorevole (cioè emessa da un livello adeguato), chiara e dettagliata, periodicamente ripetuta. Inoltre, occorre consentire l'accesso e la consultazione della documentazione costituente il Modello anche attraverso l'intranet aziendale.
Accanto alla comunicazione, deve essere sviluppato un adeguato programma di formazione modulato in funzione dei livelli dei destinatari. Esso deve illustrare le ragioni di opportunità - oltre che giuridiche - che ispirano le regole e la loro portata concreta. In proposito, è opportuno prevedere il contenuto dei corsi di formazione, la loro periodicità, l'obbligatorietà della partecipazione ai corsi, i controlli di frequenza e di qualità sul contenuto dei programmi, l'aggiornamento sistematico dei contenuti degli eventi formativi in ragione dell'aggiornamento del Modello.

È importante che l'attività di formazione sui contenuti dei modelli organizzativi adottati da ciascun ente sia promossa e supervisionata dall'Organismo di Vigilanza della società, che a seconda delle singole realtà potrà avvalersi del supporto operativo delle funzioni aziendali competenti o di consulenti esterni.

Inoltre, il modello dovrebbe prevedere le modalità di erogazione della formazione (sessioni in aula, e-learning). Particolare attenzione va prestata alle iniziative formative erogate in modalità e-learning, ampiamente diffuse nelle grandi organizzazioni e/o nelle realtà con dispersione del personale a livello territoriale. Al riguardo, è necessario assicurare, sin dalla fase progettuale, adeguati test intermedi e finali di verifica del livello di apprendimento dei contenuti, nonché implementare un idoneo sistema di monitoraggio dell'effettiva fruizione della formazione da parte dei destinatari, corredato da opportuni interventi correttivi a fronte di comportamenti anomali. In ogni caso, è auspicabile che la formazione in e-learning sia accompagnata anche da attività più tradizionali (formazione in aula o "in presenza"), favorendo un mix equilibrato degli strumenti da costruire in ottica risk based, privilegiando per le attività più onerose (formazione in aula) i profili professionali maggiormente esposti alle aree di rischio individuate.

- **Sistemi di controllo integrato**

Essi devono considerare tutti i rischi operativi, in particolare relativi alla potenziale commissione di reati-presupposto, in modo da fornire tempestiva segnalazione dell'esistenza e dell'insorgere di situazioni di criticità generale e/o particolare.
Occorre definire opportuni indicatori per le singole tipologie di rischio rilevato (ad esempio accordi di intermediazione che prevedano pagamenti off-shore) e i processi di valutazione dei rischi interni alle singole funzioni dell'Ente.

2.5.8. Sistemi di controllo preventivo dei reati colposi in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e dell'ambiente

Fermo restando quanto già precisato in relazione alle fattispecie di reato doloso, valgono qui le seguenti indicazioni in relazione alle medesime aree applicative.

- **Codice etico o di comportamento**

È espressione della politica aziendale per la salute e sicurezza sul lavoro o per il rispetto dell'ambiente e indica la visione, i valori essenziali e le convinzioni dell'azienda in tale ambito. Serve pertanto a definire la direzione, i principi d'azione e gli obiettivi a cui tendere nella materia.
Anche in questo caso si fa rinvio alla specifica trattazione in tema di codice etico svolta più avanti nel capitolo 3.

- **Struttura organizzativa**

Con riferimento ai reati in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, è necessaria una struttura organizzativa con compiti e responsabilità definiti formalmente in coerenza con lo schema organizzativo e funzionale dell'Ente. Deve essere prevista un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche adeguate e i poteri necessari per valutare, gestire e controllare il rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori (art. 30, comma 3, d.lgs. n. 81/2008). Il grado di articolazione delle funzioni si adatterà alla natura e alle dimensioni limitate del Consorzio e alle caratteristiche particolari dell'attività svolta.

Per garantire l'effettivo ed appropriato esercizio di tali funzioni è possibile ricorrere all'istituto della delega di funzioni, nel rispetto dei limiti e dei requisiti previsti dagli articoli 16 e 17 del decreto 81 del 2008.
Particolare attenzione va inoltre riservata alle figure specifiche operanti in tale ambito (RSPP - Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, ASPP – Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione, MC - Medico Competente, ove previsto e, se presenti, RLS - Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, addetti primo soccorso, addetto alle emergenze in caso d'incendio).

Tale impostazione comporta in sostanza che:

- siano esplicitati i compiti della direzione aziendale, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori, dell'RSPP, del medico competente e di tutti gli altri soggetti, presenti in azienda e previsti dal decreto 81 del 2008 relativamente alle attività di sicurezza di rispettiva competenza, nonché le connesse responsabilità;
- siano in particolare documentati i compiti del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione e degli eventuali addetti allo stesso servizio, del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, degli addetti alla gestione delle emergenze e del medico competente.

Al fine di prevenire illeciti ambientali, l'organizzazione dell'impresa deve invece contemplare procedure operative specifiche per effettuare efficacemente l'attività di gestione dei rischi ambientali che possono concorrere alla commissione dei reati richiamati dall'articolo 25-*undecies* del decreto 231.

Tra le numerose iniziative e misure da promuovere, occorrerebbe quindi:

- procedimentalizzare e monitorare l'attività di valutazione dei rischi ambientali in funzione del quadro normativo e del contesto naturalistico-ambientale sul quale l'impresa insiste;
- formalizzare opportune disposizioni organizzative al fine di individuare i responsabili del rispetto della normativa ambientale ed i responsabili operativi per la gestione delle tematiche ambientali, alla luce della valutazione dei rischi di cui sopra;
- procedimentalizzare e monitorare le attività di pianificazione e consuntivazione delle spese in campo ambientale, di qualificazione, valutazione e monitoraggio dei fornitori (ad es. i laboratori incaricati della caratterizzazione e classificazione dei rifiuti, dell'esecuzione di prelievi, analisi e monitoraggi ambientali, piuttosto che dei trasportatori, smaltitori, intermediari incaricati della rifiuti gestione dei rifiuti);
- assicurare l'aggiornamento del modello alla normativa in materia di reati ambientali, complessa e in costante evoluzione.

Con particolare riferimento al tema della delega, occorre considerare che, a differenza della delega di funzioni disciplinata nel Testo Unico in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro, quella "ambientale" non è codificata. Pertanto, è necessario fare riferimento alle pronunce giurisprudenziali, anche di legittimità [28], che hanno chiarito la specificità delle delega cd. ambientale rispetto a quella in materia antinfortunistica, prevedendo la necessità che il contenuto della delega sia chiaro e inequivoco e si riferisca espressamente alle misure di rispetto della normativa ambientale.

In quest'ottica, i più recenti interventi della giurisprudenza ammettono la validità della "delega ambientale" in presenza delle seguenti condizioni:

i) specificità e inequivoca indicazione dei poteri delegati;
ii) dimensioni dell'azienda (in una organizzazione complessa è impensabile non farvi ricorso);
iii) capacità tecnica e idoneità del soggetto delegato;
iv) autonomia (gestionale e finanziaria) ed effettivi poteri del delegato;
v) accettazione espressa della delega.

Peraltro, valgono anche in questo settore i principi elaborati dalla giurisprudenza in relazione alla delega di funzioni: in caso di carenze strutturali sarà inevitabile il coinvolgimento dei vertici aziendali, ma al tempo stesso è da escludere che si possa affermare in astratto la responsabilità per inosservanza del dovere di controllo, che deve essere verificata in concreto con riferimento all'organizzazione aziendale, al tipo di delega e alla contestazione elevata.

- **Formazione e addestramento**

Sono componenti essenziali per la funzionalità del modello.

Lo svolgimento di compiti che possono influenzare la salute e sicurezza sul lavoro richiede una adeguata competenza, che va verificata ed alimentata attraverso la formazione e l'addestramento finalizzati ad assicurare che tutto il personale, ad ogni livello, sia consapevole della importanza della conformità delle proprie azioni rispetto al modello organizzativo e delle possibili conseguenze dovute a comportamenti che si discostino dalle regole dettate dal modello.
L'impresa dovrebbe organizzare la formazione e l'addestramento secondo le esigenze rilevate periodicamente, tenendo in considerazione le peculiarità delle diverse aree di rischio e delle professionalità del personale che vi opera.
Poiché, come già accennato, i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori possono riscontrarsi in pressoché ogni area o settore di attività, il programma di formazione e addestramento coinvolgerà - con intensità e gradi di approfondimento diversi - tutti i lavoratori.

[28] *Cass, sez. III pen., 12 ottobre 2009, n. 39729*

In concreto, ciascun lavoratore/operatore aziendale deve ricevere una formazione sufficiente e adeguata secondo i contenuti e le modalità previste dall'articolo 37 del decreto 81 del 2008 con particolare riferimento alle proprie mansioni. Questa deve avvenire in occasione dell'assunzione, del trasferimento o cambiamento di mansioni o dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.
È verosimile, invece, che nella formazione e addestramento in tema di reati ambientali siano coinvolti soprattutto i profili professionali che, nello svolgimento delle loro mansioni, siano esposti al rischio di commissione o di concorso nella commissione di un reato ambientale. Agli altri soggetti sarà sufficiente fornire informazioni basilari e di immediata comprensione.
Infine, con riferimento ad entrambe le tematiche, particolare attenzione dovrà essere posta alle necessità di aggiornamento delle esigenze formative, rispetto alla modifica delle tecniche/tecnologie utilizzate, sia a fini produttivi che a fini di prevenzione o mitigazione dei rischi individuati.

- **Comunicazione e coinvolgimento**

La circolazione delle informazioni all'interno dell'azienda assume un valore rilevante per favorire il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e consentire consapevolezza e impegno adeguati a tutti livelli.
Il coinvolgimento, con riferimento alla salute e sicurezza dei lavoratori, dovrebbe essere realizzato attraverso:

- la consultazione preventiva della RLS, ove presente, e del medico competente, ove previsto, in merito alla individuazione e valutazione dei rischi e alla definizione delle misure preventive;
- riunioni periodiche che tengano conto non solo delle richieste fissate dalla legislazione vigente, ma anche delle segnalazioni ricevute dai lavoratori e delle esigenze o problematiche operative riscontrate.

Con riferimento ai reati ambientali, inoltre, la comunicazione ed il coinvolgimento dei soggetti interessati dovrebbero essere realizzati attraverso riunioni periodiche di tutte le figure competenti per la verifica della corretta gestione delle tematiche ambientali, a valle delle quali dovrebbe essere prevista un'adeguata diffusione dei risultati (ad es. prestazioni, incidenti e mancati incidenti ambientali) all'interno dell'organizzazione e, quindi, anche verso i lavoratori.

- **Gestione operativa**

Il sistema di controllo dovrebbe integrarsi ed essere congruente con la gestione complessiva dei processi aziendali.
Dalla analisi dei processi aziendali e delle loro interrelazioni e dai risultati della valutazione dei rischi (siano essi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro o rischi ambientali) deriva la definizione delle modalità per il corretto svolgimento delle attività che impattano in modo significativo su tali tematiche.

L'ente, avendo identificato le aree di intervento associate agli aspetti di salute e sicurezza e di ambiente, dovrebbe esercitarne una gestione operativa regolata. In questo senso, particolare attenzione dovrebbe essere posta riguardo a:

- assunzione e qualificazione del personale;
- organizzazione del lavoro (e delle postazioni di lavoro per la salute e sicurezza dei lavoratori);
- acquisizione di beni e servizi impiegati dall'azienda e comunicazione delle opportune informazioni a fornitori ed appaltatori;
- manutenzione normale e straordinaria;
- qualificazione e scelta dei fornitori e degli appaltatori;
- gestione delle emergenze;
- procedure per affrontare le difformità rispetto agli obiettivi fissati ed alle regole del sistema di controllo.

In aggiunta alle indicazioni sopra richiamate, il modello di prevenzione e gestione dei rischi di reati ambientali dovrebbe invece identificare, sulla base delle risultanze dell'analisi dei rischi, opportune misure di prevenzione, protezione e mitigazione dei rischi individuati.
Analogamente, assumono rilevanza, ad esempio, tutte le tematiche di gestione dell'eventuale flotta aziendale (veicoli, natanti, aeromobili, etc.), degli impianti contenenti sostanze ozono-lesive, nonché di trattamento e smaltimento dei rifiuti, speciali o anche pericolosi, che vanno disciplinate in specifici protocolli aziendali volti a indirizzare l'operato degli addetti, in linea con l'articolata normativa di riferimento (ad es., rispetto dei vincoli temporali, di volumi e spazi fisici dedicati per gli stoccaggi temporanei dei materiali destinati allo smaltimento; verifiche da implementare sugli accessi delle società-terze addette al trasporto e smaltimento).

Sempre in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti, richiedono inoltre particolare attenzione i controlli - sia in fase contrattuale, con il ricorso anche a specifiche clausole cautelative, che in sede di effettiva prestazione - inerenti ai fornitori cui vengono affidate tali attività.
Si fa presente, da ultimo, che taluni ambiti di attenzione in materia di tutela dell'ambiente presentano evidenti punti di contatto con analoghe aree di rischio, considerate in un'altra ottica, rilevanti per la salute e sicurezza sul lavoro (ad es. gestione delle emergenze, delle manutenzioni, ecc.). Pertanto, i presidi implementati al riguardo all'interno dell'impresa potranno assumere una valenza sinergica, a copertura di entrambi i profili di attenzione.

- **Sistema di monitoraggio**

La gestione della salute e sicurezza sul lavoro dovrebbe prevedere una fase di verifica del mantenimento delle misure di prevenzione e protezione dei rischi adottate e valutate idonee ed efficaci. Le misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione realizzate dall'azienda dovrebbero essere sottoposte a monitoraggio pianificato. L'impostazione di un piano di monitoraggio si dovrebbe sviluppare attraverso:

- programmazione temporale delle verifiche (frequenza);
- attribuzione di compiti e di responsabilità esecutive;
- - descrizione delle metodologie da seguire;
- - modalità di segnalazione delle eventuali situazioni difformi.

Dovrebbe, quindi, essere previsto un monitoraggio sistematico delle citate misure le cui modalità e responsabilità dovrebbero essere stabilite contestualmente alla definizione delle modalità e responsabilità della gestione operativa.

2.6. I principi di controllo

Le componenti sopra descritte devono integrarsi organicamente in un'architettura del sistema che rispetti una serie di **principi di controllo**, fra cui:

- **"Ogni operazione, transazione, azione deve essere: verificabile, documentata, coerente e congrua".**

Per ogni operazione vi deve essere un adeguato supporto documentale su cui si possa procedere in ogni momento all'effettuazione di controlli che attestino le caratteristiche e le motivazioni dell'operazione e individuino chi ha autorizzato, effettuato, registrato, verificato l'operazione stessa.
La salvaguardia di dati e procedure in ambito informatico può essere assicurata mediante l'adozione delle misure di sicurezza già previste dal decreto 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) per tutti i trattamenti di dati effettuati con strumenti elettronici.
L'articolo 31 del Codice, infatti, prescrive l'adozione di misure di sicurezza tali da ridurre al minimo "i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta".

- **"Nessuno può gestire in autonomia un intero processo".**

Il sistema deve garantire l'applicazione del principio di separazione di funzioni, per cui l'autorizzazione all'effettuazione di un'operazione deve essere sotto la responsabilità di persona diversa da chi contabilizza, esegue operativamente o controlla l'operazione.
Inoltre, occorre che:

- a nessuno vengano attribuiti poteri illimitati;
- i poteri e le responsabilità siano chiaramente definiti e conosciuti all'interno dell'organizzazione;
- i poteri autorizzativi e di firma siano coerenti con le responsabilità organizzative assegnate e opportunamente documentati in modo da garantirne, all'occorrenza, un'agevole ricostruzione ex post.

- **"I controlli devono essere documentati".**

Il sistema di controllo dovrebbe prevedere un sistema di *reporting* (eventualmente attraverso la redazione di verbali) adatto a documentare l'effettuazione e gli esiti dei controlli, anche di supervisione.

3. CODICE ETICO O DI COMPORTAMENTO E SISTEMA DISCIPLINARE

3.1. Premessa

L'adozione di principi etici rilevanti ai fini della prevenzione dei reati 231 costituisce un elemento essenziale del sistema di controllo preventivo. Tali principi possono essere inseriti in un codice etico o di comportamento.
In termini generali, i codici etici sono documenti ufficiali dell'ente che contengono l'insieme dei diritti, dei doveri e delle responsabilità dell'ente nei confronti dei "portatori d'interesse" (dipendenti, fornitori, clienti, Pubblica Amministrazione, azionisti, mercato finanziario, ecc.). Tali codici mirano a raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti, indipendentemente da quanto previsto a livello normativo, e possono prevedere sanzioni proporzionate alla gravità delle eventuali infrazioni commesse. I codici etici sono documenti voluti ed approvati dal massimo vertice dell'ente.
Il Codice etico dovrebbe focalizzarsi sui comportamenti rilevanti ai fini del decreto 231 e andrebbe distintamente formulato in relazione, da un lato, alla generalità delle fattispecie di reato doloso, dall'altro ai reati a tutela della salute e sicurezza sul lavoro e dell'ambiente.
La struttura di seguito descritta - che ovviamente non è vincolante e può costituire una porzione di un più ampio codice etico eventualmente esistente - è rappresentata da una serie di regole comportamentali cui i destinatari devono attenersi nei rapporti con diversi interlocutori, tra i quali un rilievo preminente spetta alla Pubblica Amministrazione sia italiana che straniera e ai pubblici dipendenti.
In considerazione dell'estensione della responsabilità amministrativa prevista dal decreto 231 a numerose altre fattispecie di reato, l'ente dovrebbe valutare, con riguardo ad ogni singola fattispecie di reato cui si applica il decreto 231, quale sia il rischio specifico di commettere quel determinato reato ed introdurre principi etici *ad hoc*.
Come accennato, principi di comportamento possono essere contenuti anche in altri atti, codici o linee guida di cui l'ente sia già dotato, si pensi, ad esempio, alle Direttive o Manuali Anticorruzione e alle indicazioni contenute nei codici di *corporate governance*, nei regolamenti sull'*internal dealing*, ecc. per quanto attiene specificamente ai reati societari o agli abusi di mercato.

3.2. Contenuti minimi del Codice etico in relazione ai reati dolosi

- **L'Ente ha come principio imprescindibile il rispetto di leggi e regolamenti vigenti in tutti i paesi in cui esso opera.**

Ogni dipendente dell'ente deve impegnarsi al rispetto delle leggi e dei regolamenti vigenti in tutti i paesi in cui l'ente opera.
Tale impegno dovrà valere anche per i consulenti, fornitori, clienti e per chiunque abbia rapporti con l'ente. Quest'ultimo non inizierà o proseguirà nessun rapporto con chi non intenda allinearsi a questo principio.
I dipendenti devono essere a conoscenza delle leggi e dei comportamenti conseguenti, pertanto l'ente è tenuto a informarli nel caso di incertezze sul tema.
L'ente dovrà assicurare un adeguato programma di formazione e sensibilizzazione continua sulle problematiche attinenti al codice etico.

- **Ogni operazione e transazione deve essere correttamente registrata, autorizzata, verificabile, legittima, coerente e congrua.**

Tutte le azioni e le operazioni dell'ente devono avere una registrazione adeguata e deve essere possibile la verifica del processo di decisione, autorizzazione e di svolgimento.
Per ogni operazione vi deve essere un supporto documentale idoneo a consentire, in ogni momento, l'effettuazione di controlli che attestino le caratteristiche e le motivazioni dell'operazione ed individuino chi ha autorizzato, effettuato, registrato, verificato l'operazione stessa.

- **Principi base relativamente ai rapporti con gli interlocutori dell'ente: Pubblica Amministrazione, pubblici dipendenti e, nel caso di enti concessionari di pubblico servizio, interlocutori commerciali privati.**

Si considerano atti di corruzione sia i pagamenti illeciti/elargizione di utilità fatti direttamente da enti italiani o da loro dipendenti, sia i pagamenti illeciti/elargizione di utilità fatti tramite persone che agiscono per conto di tali enti, sia in Italia che all'estero.
Non è consentito offrire denaro o doni a dirigenti, funzionari o dipendenti della Pubblica Amministrazione o a loro parenti, sia italiani che di altri paesi, salvo che si tratti di doni o utilità d'uso, di modico valore. Numerosi enti pubblici hanno adottato propri codici di autoregolamentazione, nei quali spesso prevedono, per tutto il personale, il divieto di ricevere omaggi o di accettare regalie maggiori rispetto a un valore economico definito.
Si proibisce di offrire o di accettare qualsiasi oggetto, servizio, prestazione di valore per ottenere un trattamento più favorevole in relazione a qualsiasi rapporto intrattenuto con la Pubblica Amministrazione.
In quei paesi dove è nel costume offrire doni a clienti o altri, è possibile agire in tal senso quando questi doni siano di natura appropriata e di valore modico, ma sempre nel rispetto delle leggi. Ciò non deve comunque mai essere interpretato come una ricerca di favori.
Quando è in corso una qualsiasi trattativa, richiesta o rapporto con altre Pubbliche Amministrazioni, il personale incaricato non deve cercare di influenzare impropriamente le decisioni della controparte, comprese quelle dei funzionari che trattano o prendono decisioni per conto della Pubblica Amministrazione.
Nel caso specifico dell'effettuazione di una gara si dovrà operare nel rispetto della legge e della corretta pratica commerciale.
Se l'Ente utilizza un consulente o un soggetto "terzo" per essere rappresentato nei rapporti verso altra Pubblica Amministrazione, si dovrà prevedere che nei confronti del consulente e del suo personale o nei confronti del soggetto "terzo" siano applicate le stesse direttive valide anche per i dipendenti dell'Ente.
Inoltre, l'Ente non dovrà farsi rappresentare, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, da un consulente o da un soggetto "terzo" quando si possano creare conflitti d'interesse.

Nel corso di una trattativa, richiesta o rapporto commerciale con la Pubblica Amministrazione non vanno intraprese (direttamente o indirettamente) le seguenti azioni:

- esaminare o proporre opportunità di impiego e/o commerciali che possano avvantaggiare dipendenti della Pubblica Amministrazione a titolo personale;
- offrire o in alcun modo fornire omaggi anche sotto forma di promozioni aziendali riservate ai soli dipendenti o attraverso ad esempio il pagamento di spese viaggi;
- sollecitare o ottenere informazioni riservate che possano compromettere l'integrità o la reputazione di entrambe le parti.

Possono inoltre sussistere divieti legati ad assumere, alle dipendenze dell'Ente, ex impiegati della Pubblica Amministrazione (o loro parenti), che abbiano partecipato personalmente e attivamente alla trattativa o al rapporto.
Qualsiasi violazione effettiva o potenziale commessa da soggetti interni all'Ente o da terzi va segnalata tempestivamente alle funzioni interne competenti.

3.3. Contenuti minimi del Codice etico in relazione ai reati colposi

L'Ente dovrebbe esplicitare e rendere noti i principi e criteri fondamentali in base ai quali vengono prese le decisioni, di ogni tipo e ad ogni livello, in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Tali principi e criteri, anche alla luce dell'articolo 15 del decreto 81 del 2008 possono così individuarsi:

- eliminare i rischi e, ove ciò non sia possibile, ridurli al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnologico;

- valutare tutti i rischi che non possono essere eliminati;
- ridurre i rischi alla fonte;
- rispettare i principi ergonomici e di salubrità nei luoghi di lavoro nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro, nella definizione dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo;
- sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso;
- programmare le misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l'adozione di codici di condotta e buone prassi;
- dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- impartire adeguate istruzioni ai lavoratori.

Tali principi sono utilizzati dall'impresa per prendere le misure necessarie per la protezione della sicurezza e salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e formazione, nonché l'allestimento di un'organizzazione e delle risorse necessarie.
In relazione alle attività a possibile impatto ambientale, il Codice etico deve enunciare chiaramente l'impegno dei vertici aziendali a rispettare la legislazione in materia ambientale e ad attuare misure preventive per evitare o quantomeno minimizzare l'impatto ambientale.
La condivisione di questi valori va estesa anche ad altri soggetti estranei alla compagine aziendale, legati all'impresa da rapporti negoziali, mediante clausole contrattuali specifiche.
In particolare, nel Codice etico l'impresa può proporsi di:

- adottare le misure atte a limitare e - se possibile - annullare l'impatto negativo dell'attività economica sull'ambiente non solo quando il rischio di eventi dannosi o pericolosi sia dimostrato (principio dell'azione preventiva), ma anche quando non sia certo se e in quale misura l'attività di impresa esponga l'ambiente a rischi (principio di precauzione);
- privilegiare l'adozione di misure atte a prevenire eventuali pregiudizi all'ambiente, piuttosto che attendere il momento della riparazione di un danno ormai realizzato;
- programmare un accurato e costante monitoraggio dei progressi scientifici e dell'evoluzione normativa in materia ambientale;
- promuovere i valori della formazione e della condivisione dei principi del codice tra tutti i soggetti operanti nell'impresa, apicali o sottoposti, affinché si attengano ai principi etici stabiliti, in particolare quando devono essere prese delle decisioni e, in seguito, quando le stesse vanno attuate.

3.4. Sistema disciplinare e meccanismi sanzionatori

Un punto qualificante nella costruzione del modello è costituito dalla previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per la violazione delle norme del Codice etico, nonché delle procedure previste dal modello. Infatti, per valersi dell'efficacia esimente del modello, l'ente deve assicurarsi che questo sia adottato, ma anche efficacemente attuato.

L'efficace attuazione esige, tra l'altro, l'adozione di un "*sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello*", tanto nei confronti dei soggetti in posizione apicale (art. 6, comma 2, lett. *e*), quanto verso i soggetti sottoposti all'altrui direzione (art. 7, comma 4, lett. *b*).

Nel sistema statunitense, che ha ispirato il legislatore nella strutturazione del decreto 231, l'apparato sanzionatorio rappresenta un perno ineliminabile per l'efficace funzionamento dei *compliance programs*.

La giurisprudenza ha negato efficacia esimente a modelli organizzativi privi dell'espressa declinazione di sanzioni disciplinari, in particolare nei confronti di soggetti in posizione apicale (cfr., tra tante, Trib. Milano, 20 settembre 2004).
Considerata la centralità del sistema disciplinare ai fini dell'efficace funzionamento dei modelli organizzativi, è fondamentale tracciare le coordinate per la costruzione di un adeguato sistema disciplinare.

3.4.1. La funzione preventiva del sistema disciplinare

L'inosservanza delle misure previste dal modello organizzativo deve attivare il meccanismo sanzionatorio previsto da quest'ultimo, a prescindere dall'eventuale instaurazione di un giudizio penale per il reato eventualmente commesso. Anzi, un modello potrà dirsi attuato in modo efficace solo quando azionerà l'apparato disciplinare per contrastare comportamenti prodromici al reato.
Infatti, un sistema disciplinare volto a sanzionare comportamenti già di per sé costituenti reato finirebbe per duplicare inutilmente le sanzioni poste dall'ordinamento statale (pena per la persona fisica e sanzione *ex* decreto 231 per l'ente). Invece, ha senso prevedere un apparato disciplinare se questo opera come presidio interno all'impresa, che si aggiunge e previene l'applicazione di sanzioni "esterne" da parte dello Stato.

Come anticipato, il sistema disciplinare completa e rende effettivo il modello organizzativo, il cui fine è evitare che vengano commessi reati, non reprimerli quando siano già stati commessi.
Al contempo, la decisione di applicare una sanzione, soprattutto se espulsiva, senza attendere il giudizio penale, comporta un rigoroso accertamento dei fatti, ferma restando la possibilità di ricorrere all'istituto della sospensione cautelare quando tale accertamento sia particolarmente complesso.

3.4.2. I principi del sistema disciplinare

Se il sistema disciplinare ha una funzione essenzialmente preventiva, è opportuno che esso contempli una pluralità di sanzioni, graduate in ragione della gravità delle violazioni accertate. Il modello dovrebbe, cioè, individuare nel dettaglio le misure disciplinari cui si espone chiunque non osservi le misure organizzative adottate, ricollegando a ciascuna violazione o gruppo di violazioni le sanzioni applicabili, in una prospettiva di gravità crescente.
Le sanzioni dovrebbero spaziare da misure conservative, per le infrazioni più tenui, a provvedimenti idonei a recidere il rapporto tra l'agente e l'ente, nel caso di violazioni più gravi.
Secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale (sent. n. 220 del 1995), l'esercizio del potere disciplinare deve sempre conformarsi ai principi di:

- **proporzione**, commisurando la sanzione irrogata all'entità dell'atto contestato;
- **contraddittorio**, assicurando il coinvolgimento del soggetto interessato: formulata la contestazione dell'addebito, tempestiva e specifica, occorre dargli la possibilità di addurre giustificazioni a difesa del suo comportamento.

Sebbene questi principi siano enunciati espressamente solo in relazione al lavoro subordinato (art. 2106 c.c.; art. 7 l. 300/1970, recante il cd. Statuto dei Lavoratori), la giurisprudenza costituzionale ne ha sancito l'applicabilità nello svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro, anche autonomo o professionale. È sufficiente, infatti, che si configuri in capo ad un soggetto il potere di incidere negativamente nella sfera giuridica di un altro soggetto responsabile di un comportamento negligente o colpevole.
Infine, si possono anche prevedere, accanto alle sanzioni disciplinari, meccanismi premiali riservati a quanti coopereranno al fine dell'efficace attuazione del modello, per esempio denunciando comportamenti individuali devianti (es. attraverso la regolazione di sistemi di *whistleblowing*). Spesso, infatti, quando si intende promuovere il rispetto delle regole, la prospettazione dei vantaggi derivanti dalla loro osservanza può risultare più efficace della minaccia di conseguenze negative per la loro violazione.

E' importante, inoltre, definire all'interno del modello organizzativo adottato da ciascun ente quali siano le funzioni aziendali deputate a valutare e disporre i provvedimenti/contestazioni disciplinari per violazioni del Codice Etico e/o del Modello 231, nonché il ruolo dell'Organismo di vigilanza (consulenziale, propositivo) nel momento dell'eventuale applicazione della sanzione.

3.4.3. Il sistema disciplinare rispetto ai sottoposti

Nel caso di violazioni del codice etico e delle procedure con esso stabilite occorre che il sistema disciplinare distingua la violazione posta in essere dal lavoratore autonomo da quella del lavoratore subordinato.
Con riferimento ai lavoratori autonomi, connotati dalla mancata sottoposizione al potere disciplinare, si potrebbero prevedere clausole contrattuali che impongono loro il rispetto del modello e del codice etico e che ne sanzionino le violazioni, anche con la risoluzione del contratto nei casi più gravi.

Per quanto riguarda i lavoratori subordinati, è necessario coordinare le previsioni del Decreto 231 con il tessuto normativo di fonte legislativa, giurisprudenziale e contrattuale che caratterizza il potere disciplinare del datore di lavoro, a partire dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori, da cui deriva il principio di tipicità sia delle violazioni che delle sanzioni.
Al principio di tipicità delle violazioni si accompagna l'onere di dare un'adeguata pubblicità preventiva alle fattispecie punibili, mediante inclusione nel codice disciplinare e affissione del codice nelle bacheche.
La giurisprudenza prevalente considera insostituibile questa forma di pubblicità, con la sola eccezione delle violazioni che, per la loro gravità, fondano il proprio disvalore "*non già nelle fonti collettive o nelle determinazioni dell'imprenditore, bensì nella coscienza sociale quale* minimum *etico*" (così Cass., 13 settembre 2005, n. 18130) e che comunque portano alla sanzione del licenziamento per giusta causa, ai sensi dell'art. 2119 c.c. e non dell'art. 7 dello Statuto. Per quanto concerne le sanzioni conservative, resta indispensabile la previsione da parte del codice disciplinare e la relativa pubblicità.

In relazione al rischio di reati in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, sarà opportuno inserire nel regolamento disciplinare aziendale o altrimenti indicare come vincolanti per i lavoratori anche i principali obblighi posti dall'articolo 20 del decreto 81 del 2008.
Dal principio di tipicità delle sanzioni deriva poi, di regola, l'impossibilità di utilizzare a fini disciplinari lo *ius variandi* che l'art. 2103 c.c. attribuisce al datore di lavoro.
Ad eccezione dell'espressa previsione da parte di disposizioni di legge (come la legge 27 marzo 2001 n. 97, relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche) o della contrattazione collettiva applicabile in concreto, l'utilizzo disciplinare dello *ius variandi* datoriale - ed in generale l'applicazione di sanzioni atipiche - è ritenuto illegittimo perché contrastante con gli "obblighi di predeterminazione e tipicità previsti dal quinto comma dell'articolo 7" dello Statuto [29].

Sempre a proposito del concetto di tipicità, è opportuno rammentare che tutti i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (di seguito CCNL) contengono disposizioni relative al codice disciplinare volte a evidenziare, con una formulazione piuttosto generica, violazioni e relative sanzioni.
Ne deriva che, in fase di redazione del sistema disciplinare del modello organizzativo, è necessario armonizzare le relative previsioni con quelle del CCNL.

3.4.4. Il sistema disciplinare relativo ai soggetti apicali

La previsione di sanzioni nei confronti di chi riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o esercita, anche di fatto, poteri di gestione e controllo dell'ente merita autonoma considerazione in seno al sistema disciplinare.

[29] *Cass., n. 1052 del 28 febbraio 2005*

Il diverso tipo di attività svolta dagli apicali si riflette sul diverso tipo di infrazioni ipotizzabili e, conseguentemente, di sanzioni loro applicabili.
Tra le misure disciplinari applicabili nei confronti dei soggetti apicali possono ipotizzarsi il richiamo in forma scritta, la previsione di meccanismi di sospensione temporanea o, per le violazioni più gravi, decadenza/revoca dalla carica sociale eventualmente ricoperta. Queste ultime possono essere previste come automatiche, oppure subordinate ad una deliberazione del Consiglio di Amministrazione.
Peraltro, la non applicabilità ai dirigenti delle sanzioni conservative [30] rende difficile individuare modalità idonee a sanzionare comportamenti non sufficientemente gravi da giustificare una sanzione espulsiva. In questo senso, si potrebbe prevedere che di tali violazioni siano informati i vertici societari dell'impresa affinché assumano le decisioni necessarie, pur con i limiti sopra evidenziati.
Quanto alla posizione degli amministratori, il sistema disciplinare si integrerà con gli strumenti tipici previsti dal diritto societario (*in primis* le azioni di responsabilità), di per sé soli insufficienti al fine di beneficiare dell'efficacia esimente del modello.
Non sempre, infatti, le violazioni del modello determinano pregiudizi risarcibili. Inoltre, lo scopo delle misure organizzative è prevenire eventuali violazioni, non ripararne le conseguenze dannose.
D'altra parte, il principio di proporzione non ammette che il sistema disciplinare si esaurisca nella revoca dell'incarico di amministratore: essa sarebbe eccessiva rispetto a violazioni trascurabili, magari rimaste prive di conseguenze criminose.
Oltre che a livello contrattuale, si può ipotizzare l'implementazione a livello statutario delle sanzioni disciplinari nei confronti degli amministratori e dei sindaci.

3.4.5. Il sistema disciplinare relativo ai terzi

Al fine di rafforzare l'osservanza di quanto previsto dal decreto 231 da parte dei terzi con i quali l'ente intrattiene rapporti, il sistema disciplinare deve dotarsi di misure specifiche, che tengano conto dell'estraneità di questi soggetti all'attività dell'impresa.
Si possono ipotizzare sanzioni quali la diffida al puntuale rispetto del modello, l'applicazione di una penale o la risoluzione del contratto che lega l'impresa al terzo, a seconda della gravità della violazione contestata.
Per rendere vincolanti nei confronti dei terzi contraenti i principi etico-comportamentali attesi e legittimare l'applicazione di eventuali misure in caso di loro violazione o mancata attuazione, occorre inserire nel contratto apposite clausole, volte a prevedere la dichiarazione della controparte di astenersi dal porre in essere comportamenti che possano integrare una fattispecie di reato contemplata dal decreto 231, nonché l'impegno a prendere visione delle misure definite dall'ente (ad es. Modello, Codice Etico), al fine di promuovere anche l'eventuale definizione di ulteriori e più efficaci strumenti di controllo.

La clausola, così come sopra strutturata, potrebbe essere utilmente integrata con la previsione di rimedi (quali ad esempio la sospensione o la risoluzione del contratto) volti a sanzionare le violazioni degli obblighi assunti. E' in ogni caso opportuno precisare che, qualora si richiedano alla controparte comportamenti o condotte previsti dal proprio modello organizzativo, è fondamentale che tali prescrizioni siano messe a conoscenza della controparte. Non è infatti pensabile richiedere a terzi di attenersi a principi e misure non debitamente oggetto di pubblicità.

[30] *Cass., Sez. Un., 29 maggio 1995, n. 6041*

4. L'ORGANISMO DI VIGILANZA

4.1. Premessa

L'articolo 6 del decreto 231 prevede che l'ente possa essere esonerato dalla responsabilità conseguente alla commissione di reati-presupposto se l'organo dirigente ha, fra l'altro:

- adottato modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire i reati considerati;
- affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo (di seguito "l'Organismo di vigilanza" o "l'OdV").

Il conferimento di questi compiti all'Organismo di Vigilanza e il corretto ed efficace svolgimento degli stessi sono, dunque, presupposti indispensabili per l'esonero dalla responsabilità. Peraltro, come ogni componente del modello, anche l'istituzione dell'OdV deve essere guidata dal principio di effettività: non deve rappresentare un adempimento meramente formale. L'Organismo deve essere posto nelle condizioni di assolvere realmente ai complessi e delicati compiti di cui la legge lo investe.
Per una corretta configurazione dell'Organismo di Vigilanza, occorre valutare attentamente i compiti ad esso conferiti dalla legge, nonché i requisiti necessari ai fini dell'adeguato svolgimento di tali compiti, alla luce della giurisprudenza maturata sul punto.

4.2. Individuazione dell'Organismo di vigilanza

4.2.1. Composizione dell'Organismo di vigilanza

La legge non fornisce indicazioni puntuali circa la composizione dell'Organismo di vigilanza. Ciò consente di optare per una composizione sia monosoggettiva che plurisoggettiva. In questo ultimo caso, possono essere chiamati a comporre l'Organismo soggetti interni ed esterni all'ente, purché dotati dei requisiti di cui tra breve si dirà.
A dispetto della indifferenza del legislatore rispetto alla composizione, la scelta tra l'una o l'altra soluzione deve tenere conto delle finalità perseguite dalla stessa legge e, quindi, assicurare l'effettività dei controlli. Come ogni aspetto del modello, anche la composizione dell'Organismo di vigilanza dovrà modularsi sulla base delle dimensioni, del tipo di attività e della complessità organizzativa dell'ente.
Ad esempio, l'articolo 6, comma 4, del decreto 231 consente alle imprese e agli enti di piccole dimensioni di affidare i compiti di Organismo di vigilanza all'organo dirigente.
Questa sembra essere la linea preferenziale da adottarsi anche per quanto attiene alle attribuzioni specifiche del Consorzio per l'Acquedotto del Medio Tirreno, in cui le funzioni di Organismo di Vigilanza possono essere assunte direttamente dalla Commissione di Liquidazione.

Se l'Ente non intendesse avvalersi di questa facoltà, la composizione monocratica ben potrebbe garantire le funzioni demandate all'OdV [31]. Invece, nelle imprese e negli enti di dimensioni medio-grandi sembra preferibile una composizione di tipo collegiale.

Peraltro, qualora l'ente risulti dotato di un Collegio Sindacale (o organo equivalente nel caso di adozione di forme di governo societario differenti da quella tradizionale), potrebbe avvalersi di un'altra opportunità offerta dal decreto 231 (in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 183 del 2011): l'attribuzione delle funzioni di Organismo di vigilanza al Collegio Sindacale.

[31] *Si veda il successivo capitolo VI per maggiori approfondimenti*

Quale che sia la scelta organizzativa compiuta dal singolo ente, occorre sottolineare che l'Organismo dovrà rispettare alcuni basilari requisiti e risultare realmente dotato dei poteri e compiti previsti dal legislatore.

4.2.2. Compiti, requisiti e poteri dell'Organismo di vigilanza

Le attività che l'Organismo è chiamato ad assolvere, anche sulla base delle indicazioni contenute negli articoli 6 e 7 del decreto 231, possono schematizzarsi come segue:

- **vigilanza** sull'effettività del modello, cioè sulla coerenza tra i comportamenti concreti e il modello istituito;
- **esame dell'adeguatezza** del modello, ossia della sua reale - non già meramente formale - capacità di prevenire i comportamenti vietati;
- **analisi** circa il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello;
- **aggiornamento** in senso dinamico del modello, nell'ipotesi in cui le analisi operate rendano necessario effettuare correzioni ed adeguamenti.

Aspetto, quest'ultimo, che passa attraverso:

- **suggerimenti e proposte di adeguamento** del modello agli organi o funzioni aziendali in grado di dare loro concreta attuazione nel tessuto aziendale, a seconda della tipologia e della portata degli interventi: le proposte riguardanti aspetti formali o di minore rilievo saranno rivolte alla funzione del Personale e Organizzazione o all'Amministratore, mentre negli altri casi di maggiore rilevanza verranno sottoposte al Consiglio di Amministrazione;
- ***follow-up***: verifica dell'attuazione e dell'effettiva funzionalità delle soluzioni proposte.

L'estensione dell'applicazione del decreto 231 ai delitti colposi pone un problema di rapporti tra il piano della sicurezza e della tutela dell'ambiente e quello del modello organizzativo, nonché tra le attività dei soggetti responsabili dei controlli in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di tutela dell'ambiente e quella dell'Organismo di vigilanza. L'autonomia delle funzioni proprie di questi organi non consente di ravvisare una sovrapposizione tra compiti di controllo, che sarebbe quindi tanto inutile quanto inefficace. Così come specificato nel *Case Study*, i diversi soggetti deputati al controllo svolgono i propri compiti su piani differenti.
Dall'analisi delle attività si evince che il profilo professionale dell'OdV deve avere una connotazione specialistica, prevalentemente di controllo e presuppone la conoscenza di tecniche e strumenti *ad hoc*, nonché una continuità di azione elevata.
Le notazioni sopra riportate, sommate all'indicazione contenuta nella Relazione di accompagnamento al decreto 231 che, in merito all'Organismo di vigilanza, parla di *"una struttura che deve essere costituita al suo [dell'ente] interno (...)"* [32], inducono a escludere che l'OdV possa coincidere col Consiglio di Amministrazione.

Peraltro, il massimo vertice societario (es. Consiglio di Amministrazione o Amministratore Delegato), anche dopo l'istituzione dell'Organismo di vigilanza, mantiene invariate tutte le attribuzioni e le responsabilità previste dal codice civile. Ad esse, anzi, si aggiunge il compito di adottare ed efficacemente attuare il Modello, nonché di istituire l'OdV, come previsto dall'articolo 6, comma1, lettere *a)* e *b*) del decreto 231.
Per verificare se esista già, nell'ambito dell'organizzazione societaria, una struttura dotata dei requisiti necessari per svolgere le funzioni attribuite all'Organismo previsto dal decreto 231, pare utile individuarne i principali requisiti, come desumibili dal decreto 231 e interpretati dalla giurisprudenza.

[32] *In particolare, la Relazione spiega che: "...a tal fine, per garantire la massima effettività del sistema, è disposto che la società si avvalga di una struttura che deve essere costituita al suo interno (onde evitare facili manovre volte a precostituire una patente di legittimità all'operato della società attraverso il ricorso ad organismi compiacenti, e soprattutto per fondare una vera e propria colpa dell'ente)".*

- **Autonomia ed indipendenza**

Affinché il modello organizzativo spieghi efficacia esimente, l'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, del decreto 231 richiede che *"il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento*" sia stato affidato a *"un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo*".
L'interpretazione di questi requisiti ha determinato alcuni dubbi. È chiaro, ad esempio, che il pagamento di un compenso alla persona, interna o esterna all'ente, per l'attività in argomento non costituisce causa di "dipendenza".
I requisiti vanno intesi in relazione alla funzionalità dell'Organismo di vigilanza e, in particolare, ai compiti che la legge ad esso assegna.
Il primo dei due requisiti va inteso nel senso che la posizione dell'OdV nell'ambito dell'ente 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. Nel sistema disegnato dal decreto 231, quest'ultimo è uno dei soggetti controllati dall'Organismo di vigilanza.
Inoltre, la giurisprudenza ha affiancato al requisito dell'autonomia quello dell'indipendenza [33]. Il primo requisito, infatti, sarebbe svuotato di significato se i membri dell'Organismo di Vigilanza risultassero condizionati a livello economico e personale o versassero in situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale.
Tali requisiti sembrano assicurati dall'inserimento dell'Organismo in esame come unità di staff in una posizione gerarchica la più elevata possibile e prevedendo il "riporto" al massimo vertice operativo aziendale, vale a dire al Consiglio di Amministrazione nel suo complesso.
Per assicurare la necessaria autonomia di iniziativa e l'indipendenza è poi indispensabile che all'Organismo di Vigilanza non siano attribuiti compiti operativi. Diversamente, infatti, potrebbe esserne minata l'obiettività di giudizio come organo all'atto delle verifiche sui comportamenti e sul Modello.

Come infatti è stato evidenziato dalla giurisprudenza, per essere efficiente e funzionale "l'organismo di controllo non dovrà avere compiti operativi che, facendolo partecipe di decisioni dell'attività dell'ente, potrebbero pregiudicare la serenità di giudizio al momento delle verifiche" [34].

Peraltro, è ovvio che se l'Organismo di vigilanza ha composizione collegiale mista, poiché vi partecipano anche soggetti interni all'ente, da questi ultimi non potrà pretendersi una assoluta indipendenza. Dunque, il grado di indipendenza dell'Organismo dovrà essere valutato nella sua globalità.

Nell'ipotesi di Organismo di vigilanza a composizione monocratica, l'assenza di situazioni di conflitto di interessi in capo all'eventuale componente interno dovrebbe essere attentamente valutata con riguardo alla titolarità sia di compiti operativi, che di eventuali funzioni di controllo già esercitate nell'ambito dell'ente.
Il modello di organizzazione e gestione, quindi, non deve sovrapporre la figura del controllore e del controllato: i compiti dell'Organismo di vigilanza non possono essere esercitati nei propri confronti, ma esigono che il soggetto vigilato sia distinto dal componente dell'OdV.

La giurisprudenza ha infatti stigmatizzato come inefficace quel modello che attribuisca al dirigente del settore ecologia, ambiente e sicurezza il ruolo di membro dell'Organismo di vigilanza, deputato a vigilare efficacemente sull'adozione delle misure organizzative volte a prevenire infortuni sul lavoro: il fatto che il soggetto operi in settori oggetto della attività di controllo dell'OdV esclude qualsiasi autonomia di quest'ultimo. Il soggetto sarebbe chiamato a essere "giudice di se stesso", per di più dotato di poteri disciplinari [35].
La previsione di cause di ineleggibilità o decadenza dei membri dell'Organismo di vigilanza può contribuire a selezionare individui effettivamente indipendenti.

---

[33] *G.i.p. Tribunale Milano, ordinanza 20 settembre 2004*
[34] *G.i.p. Tribunale Roma, 4 aprile 2003*
[35] *Corte di Assise di Appello di Torino, sentenza 22 maggio 2013*

Allo scopo di assicurare l'effettiva sussistenza dei requisiti descritti, sia nel caso di un Organismo di vigilanza composto da una o più risorse interne che nell'ipotesi in cui esso sia composto anche da figure esterne, sarà opportuno che i membri possiedano i requisiti soggettivi formali che garantiscano ulteriormente l'autonomia e l'indipendenza richiesta dal compito, come onorabilità, assenza di conflitti di interessi e relazioni di parentela con il vertice. Tali requisiti andranno specificati nel Modello organizzativo.
I requisiti di autonomia, onorabilità e indipendenza potranno anche essere definiti per rinvio a quanto previsto per altri settori della normativa societaria.
Ciò vale, in particolare, quando si opti per una composizione plurisoggettiva dell'Organismo di vigilanza e in esso vengano a concentrarsi tutte le diverse competenze professionali che concorrono al controllo della gestione sociale nel tradizionale modello di governo societario (per esempio, un componente del Collegio Sindacale o il preposto al controllo interno). In questi casi l'esistenza dei requisiti richiamati può risultare già assicurata, anche in assenza di ulteriori indicazioni, dalle caratteristiche personali e professionali richieste dall'ordinamento per i sindaci e per il preposto ai controlli interni.
Peraltro, la giurisprudenza ha considerato inefficace la previsione, quale causa di ineleggibilità, della condanna con sentenza passata in giudicato per avere commesso un reato presupposto della responsabilità da reato o la condanna definitiva ad una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o dagli incarichi direttivi delle persone giuridiche o delle imprese. Infatti, "se l'organo di vigilanza deve, pur se organo interno alla società, essere indipendente ed in grado di controllare non solo i dipendenti, ma anche i direttori e gli amministratori dell'ente, appare veramente eccessivo pretendere, perché operi la causa di ineleggibilità, che nei confronti del soggetto che si vorrebbe nominare sia stata emessa una sentenza di condanna e che la sentenza sia divenuta irrevocabile" [36]. Anche prima della definitività della sentenza di condanna, il soggetto, pur se non colpevole sul piano penale, potrebbe non essere in una posizione di sufficiente indipendenza per rivestire il ruolo di membro dell'Organismo di vigilanza.

- **Professionalità**

Questo requisito si riferisce al bagaglio di strumenti e tecniche che l'Organismo di vigilanza deve possedere per poter svolgere efficacemente la propria attività.
Come chiarito dalla giurisprudenza, è essenziale che la scelta dei membri dell'Organismo di Vigilanza avvenga verificando il possesso di specifiche competenze professionali: non è sufficiente un generico rinvio al *curriculum vitae* dei singoli. Il modello deve esigere che i membri dell'OdV abbiano competenze in "attività ispettiva, consulenziale, ovvero la conoscenza di tecniche specifiche, idonee a garantire l'efficacia dei poteri di controllo e del potere propositivo ad esso demandati" (così Trib. Napoli, 26 giugno 2007).
Quanto all'attività ispettiva e di analisi del sistema di controllo, la giurisprudenza ha fatto riferimento - a titolo esemplificativo - al campionamento statistico; alle tecniche di analisi, valutazione e contenimento dei rischi, (procedure autorizzative; meccanismi di contrapposizione di compiti; ecc.); al *flow-charting* di procedure e processi per l'individuazione dei punti di debolezza; alla elaborazione e valutazione dei questionari; alle metodologie per l'individuazione di frodi (Trib. Milano, 20 settembre 2004).
Si tratta di tecniche che possono essere utilizzate per verificare che i comportamenti quotidiani rispettino effettivamente quelli codificati: in via preventiva, per adottare - all'atto del disegno del Modello e delle successive modifiche - le misure più idonee a prevenire, con ragionevole certezza, la commissione dei reati (approccio di tipo consulenziale); oppure ancora, *a posteriori*, per accertare come si sia potuto verificare il reato presupposto (approccio ispettivo).
È inoltre auspicabile che almeno taluno dei membri dell'Organismo di vigilanza abbia competenze in tema di analisi dei sistemi di controllo e di tipo giuridico e, più in particolare, penalistico. Infatti, la disciplina in argomento ha natura sostanzialmente punitiva e lo scopo del modello è prevenire la realizzazione di reati.
È dunque essenziale la conoscenza della struttura e delle modalità di consumazione dei reati, che potrà essere assicurata mediante l'utilizzo delle risorse aziendali ovvero della consulenza esterna.

[36] *Trib. Milano, 20 settembre 2004; Trib. Napoli, 26 giugno 2007*

In proposito, per quanto concerne la salute e sicurezza sul lavoro, l'Organismo di vigilanza dovrà avvalersi di tutte le risorse attivate per la gestione dei relativi aspetti (RSPP - Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, ASPP - Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione, RLS - Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, MC - Medico Competente, addetti primo soccorso, addetto emergenze in caso d'incendio), comprese quelle previste dalle normative di settore quali, ad esempio, il già citato decreto 81 del 2008.

- **Continuità di azione**

Per garantire l'efficace e costante attuazione di un modello così articolato quale è quello delineato dal decreto 231, soprattutto nelle aziende di grandi e medie dimensioni, si rende necessaria la presenza di una struttura dedicata a tempo pieno all'attività di vigilanza sul Modello, priva di mansioni operative che possano portarla ad assumere decisioni con effetti economico-finanziari (cfr. Trib. Roma, 4 aprile 2003).

Ciò non esclude, peraltro, che questa struttura possa fornire anche pareri sulla costruzione del Modello, affinché questo non risulti debole o lacunoso sin dalla sua elaborazione: eventuali consulenze, infatti, non intaccano l'indipendenza e l'obiettività di giudizio su specifici eventi.
Con riferimento agli Organismi di vigilanza a composizione plurisoggettiva, il requisito della continuità di azione, da valutare rispetto all'intero collegio, può essere soddisfatto attraverso diverse soluzioni: ad esempio, mediante la presenza di componenti interni i quali, alle condizioni prima indicate in punto di autonomia ed indipendenza, possono offrire un contributo assiduo, determinante per assicurare la necessaria continuità d'azione. Oppure, soprattutto nelle ipotesi in cui si opta per la nomina di membri esclusivamente esterni, la costituzione di una segreteria tecnica anche interfunzionale, in grado di coordinare l'attività dell'Organismo di vigilanza e di assicurare la costante individuazione di una struttura di riferimento nella società, anche ai fini di eventuali informazioni o denunce da parte di soggetti operanti al suo interno,

Al momento della formale adozione del Modello, pertanto, l'organo dirigente dovrà:

- disciplinare gli aspetti principali relativi al funzionamento dell'OdV (es. modalità di nomina e revoca, durata in carica) e ai requisiti soggettivi dei suoi componenti;
- comunicare alla struttura i compiti dell'OdV e i suoi poteri, prevedendo eventuali sanzioni in caso di mancata collaborazione.

Inoltre, l'Organismo di vigilanza deve essere dotato di tutti i poteri necessari per assicurare una puntuale ed efficace vigilanza su funzionamento e osservanza del Modello organizzativo, secondo quanto stabilito dall'art. 6 del decreto 231 e, segnatamente, per l'espletamento dei seguenti compiti:

i. verifica dell'efficacia del Modello organizzativo rispetto alla prevenzione e all'impedimento della commissione dei reati previsti dal decreto 231;
ii. vigilanza sul rispetto delle modalità e delle procedure previste dal Modello e rilevazione degli eventuali scostamenti comportamentali che dovessero emergere dall'analisi dei flussi informativi e dalle segnalazioni cui sono tenuti i responsabili delle varie funzioni;
iii. formulazione delle proposte all'organo dirigente per gli eventuali aggiornamenti e adeguamenti del Modello, da realizzare mediante le modifiche e integrazioni rese necessarie da:
    a. significative violazioni delle prescrizioni del Modello stesso;
    b. - rilevanti modificazioni dell'assetto interno della società, delle attività d'impresa o delle relative modalità di svolgimento;
    c. - modifiche normative;
iv. segnalazione all'organo dirigente, ai fini degli opportuni provvedimenti, di quelle violazioni accertate del Modello che possano comportare l'insorgere di una responsabilità in capo all'ente;
v. predisposizione, su base almeno semestrale, di una relazione informativa riguardante le attività di verifica e controllo compiute e l'esito delle stesse, per l'organo dirigente e, in particolare, per la

sua eventuale articolazione organizzativa costituita dal Comitato per il controllo e rischi, quando esso non sia investito della funzione di Organismo di vigilanza;

vi. trasmissione al Collegio Sindacale della relazione di cui al punto precedente.

Per ciò che riguarda i punti iii) e iv), sarebbe opportuno prevedere la documentazione degli incontri con gli organi statutari dell'Ente cui l'Organismo di vigilanza riferisce. Copia della documentazione dovrebbe essere custodita dall'Organismo stesso.

Nel Modello organizzativo dovrebbe inoltre essere specificato che:

- le attività poste in essere dall'OdV non possano essere sindacate da alcun altro organismo o struttura aziendale, fermo restando che l'organo dirigente vigila sull'adeguatezza del suo intervento, poiché ad esso compete la responsabilità ultima del funzionamento (e dell'efficacia) del Modello organizzativo;
- l'OdV deve avere libero accesso presso tutte le funzioni della società - senza necessità di alcun consenso preventivo - onde ottenere ogni informazione o dato ritenuto necessario per lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto 231;
- l'OdV può avvalersi, sotto la sua diretta sorveglianza e responsabilità, dell'ausilio di tutte le strutture della società, ovvero di consulenti esterni.

Peraltro, nel contesto delle procedure di formazione del budget aziendale, l'organo dirigente dovrà approvare una dotazione adeguata di risorse finanziarie, proposta dall'OdV, della quale quest'ultimo potrà disporre per ogni esigenza necessaria al corretto svolgimento dei compiti (es. consulenze specialistiche, trasferte).

La definizione degli aspetti attinenti alla continuità dell'azione dell'Organismo di vigilanza, quali la calendarizzazione dell'attività, la verbalizzazione delle riunioni e la disciplina dei flussi informativi dalle strutture aziendali all'OdV stesso, potrà essere rimessa a quest'ultimo, il quale in tal caso dovrà disciplinare il proprio funzionamento interno.
È opportuno che l'OdV formuli un regolamento delle proprie attività (determinazione delle cadenze temporali dei controlli, individuazione dei criteri e delle procedure di analisi, ecc.). Non è, invece, consigliabile che tale regolamento sia redatto e approvato da organi societari diversi dall'OdV in quanto ciò potrebbe metterne in dubbio l'indipendenza.
Infine, nell'ottica di assicurare l'effettività delle attività poste in essere dall'Organismo di vigilanza, è opportuno curare la tracciabilità e la conservazione della documentazione delle attività svolte (verbali, relazioni o informative specifiche, report inviati o ricevuti, ecc.).

4.2.3. Utilizzo di strutture aziendali di controllo esistenti o costituzione di un organismo ad hoc

Illustrate le attività da svolgere e i principali requisiti che l'Organismo di vigilanza deve possedere, occorre accertare se vi siano organi, funzioni o strutture dell'ente già esistenti che possano rispondervi. In tal senso, l'attenzione va prioritariamente alle funzioni Personale e Organizzazione, Legale, Amministrazione e controlli gestionali e, per la salute e sicurezza sul lavoro, servizio di prevenzione e protezione.
Con riguardo alle prime tre funzioni, si ravvisano almeno due elementi che sconsigliano questa opzione. In primo luogo, esse potrebbero mancare delle figure professionali in possesso delle tecniche e degli strumenti sopra descritti; inoltre, trattandosi di funzioni cui sono attribuiti importanti poteri decisori e deleghe operative, potrebbero difettare dell'indispensabile requisito dell'indipendenza e obiettività di giudizio sull'*iter* di un processo o di un atto, ovvero sull'operato di un dipendente.
Analogamente, in relazione alla prevenzione dei reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose commessi con violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, è da escludere la conferibilità del ruolo di Organismo di controllo al *"responsabile del servizio di prevenzione e protezione"* di cui al decreto 81 del 2008.

Indubbiamente tale figura, sia essa interna o esterna (consulente) all'organizzazione aziendale, è dotata di autonomi poteri di iniziativa e controllo che esplica, con continuità di azione, con le modalità di volta in volta ritenute più opportune (ad esempio, attraverso ispezioni, richieste di chiarimenti, controlli *in loco*, verifiche delle procedure di sicurezza e/o aggiornamenti delle stesse), avvalendosi di un appropriato bagaglio di strumenti e tecniche specialistiche (professionalità). Tuttavia, è evidente come lo stesso soggetto svolga un ruolo operativo e sia quasi sempre inserito all'interno di precise gerarchie aziendali dalle quali dipende ovvero, quando esterno all'azienda, vincolato da rapporti contrattuali con esponenti di tali gerarchie aventi ad oggetto le attività di controllo in parola.
Simili considerazioni valgono, in relazione ai reati ambientali, per i responsabili del settore dedicato ai temi di ambiente ed ecologia. Nonostante la preparazione tecnica, si profila il serio rischio di quella confusione tra controllante e controllato, più volte addotta dalla giurisprudenza per giustificare l'inattitudine del modello a spiegare efficacia esimente.
Diversa è, invece, la valutazione relativa al Collegio Sindacale e a quelle funzioni ed organi (il riferimento è al Comitato controllo e rischi e alla funzione di *Internal Auditing* o Revisione Interna) istituiti (soprattutto negli enti di dimensioni medio-grandi, quotati e non) con il compito di vigilare sul complessivo Sistema di Controllo Interno e di gestione dei rischi, del quale il Modello organizzativo costituisce una parte.

- **L'articolo 6, comma 4-bis: la devoluzione delle funzioni di Organismo di vigilanza al Collegio Sindacale**

La legge n. 183 del 2011 (cd. Legge di stabilità per il 2012), inserendo un nuovo comma 4-*bis* nell'articolo 6, ha rimesso alla discrezionalità delle società di capitali la scelta di affidare al Collegio Sindacale le funzioni di Organismo di vigilanza.
Questa norma arricchisce le possibilità organizzative a disposizione dell'impresa che intenda allinearsi alle prescrizioni del decreto 231. Infatti, il conferimento di funzioni di vigilanza al Collegio Sindacale si aggiunge alle altre opzioni già praticabili, quali l'attribuzione del medesimo ruolo al Comitato controllo e rischi, all'*internal audit* o a un organismo istituito *ad hoc*.
Sul punto, il Codice di Autodisciplina delle società quotate, che raccoglie le *best practices* e le migliori soluzioni organizzative per un più compiuto adeguamento ai principi di *corporate governance*, ha affidato alla valutazione discrezionale delle società l'opportunità di affidare le funzioni di Organismo di Vigilanza al Collegio Sindacale "*nell'ambito di una razionalizzazione delle funzioni di controllo*".
Pertanto e laddove praticabile, l'ente ha la facoltà di optare per questa forma di organizzazione del sistema di controllo interno ai fini del decreto 231, tenendo sempre nella dovuta considerazione l'obiettivo di garantire le esigenze di efficienza ed efficacia complessiva del sistema di controllo interno.
A tale proposito, l'impresa deve valutare in concreto l'opportunità di investire il Collegio Sindacale della funzione di Organismo di vigilanza, anche alla luce del grado di complessità organizzativa e della natura dell'attività svolta dall'ente.
L'art. 2409 del codice civile prevede che l'organo sindacale vigila sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società, di cui i modelli organizzativi 231 costituiscono senz'altro parte integrante.

Quindi, laddove vengano mantenuti separati, è opportuno in ogni caso che Collegio Sindacale e Organismo di Vigilanza interagiscano nello svolgimento delle attività di propria competenza. Infatti, i modelli, come cerchi concentrici, costituiscono il fulcro dell'attività di controllo dell'Organismo di Vigilanza, ma rientrano anche nel più ampio ambito dell'attività di controllo del Collegio Sindacale. In mancanza di coordinamento, il rischio è la duplicazione dei compiti in capo a soggetti diversi e una perdita complessiva di efficienza del sistema dei controlli.
Il Collegio Sindacale ricopre infatti un ruolo centrale nel sistema dei controlli interni della società. Pertanto, l'integrazione dei compiti ad esso attribuiti con la funzione di Organismo di vigilanza consentirebbe al Collegio di massimizzare le sinergie, eliminando duplicazioni e assicurando l'adeguatezza dei flussi informativi.
Peraltro, l'opportunità riconosciuta dal legislatore di affidare le funzioni di Organismo di Vigilanza al Collegio Sindacale si inserisce nel quadro dell'evoluzione del ruolo di questo organo e mira, in maniera sinergica, a semplificare la struttura dei controlli societari.

L'attività del Collegio, infatti, è ormai sempre meno imperniata sulle verifiche contabili e sempre più focalizzata su quelle inerenti alla legittimità e alla correttezza dell'operato degli amministratori. Salve alcune eccezioni, nelle società per azioni la revisione legale dei conti è affidata a un revisore esterno (2409-*bis* c.c.). Similmente, nelle Srl l'atto costitutivo può prevedere la nomina di un organo di controllo o di un revisore, determinandone le competenze e i poteri, ivi compresa la revisione legale dei conti (art. 2477 c.c.). Dalla formulazione della disposizione, si intende chiaramente che l'atto costitutivo ben potrebbe non affidare la revisione legale dei conti all'organo di controllo, trattandosi di una valutazione rimessa alla società.
Inoltre, i poteri - ispettivi e di accesso alle informazioni - di cui il Collegio dispone possono prestarsi alla vigilanza sul funzionamento e l'osservanza dei modelli organizzativi.
Preso atto dell'opportunità organizzativa offerta dal Legislatore all'impresa che decida di costituire un Organismo di vigilanza, al contempo si evidenzia che l'attribuzione di tale duplice ruolo deve essere oggetto di attenta valutazione, per evitare in concreto l'insorgere di possibili conflitti d'interesse o di carenze nel sistema dei controlli.

A tal fine, è necessario assicurarsi che il Collegio Sindacale, investito anche delle funzioni di Organismo di vigilanza, possieda i requisiti richiesti a tale organo.

La più recente giurisprudenza di merito ha infatti riconosciuto - sia pure ragionando in astratto - che la circostanza che oggi nelle società di capitali anche il Collegio Sindacale (e organi equipollenti) possano svolgere la funzione di Organismo di vigilanza "non comprime affatto il requisito dell'autonomia dell'organo: in questo senso si è espressa la dottrina poi sviluppatasi che ha rimarcato la centralità dell'autonomia e dell'indipendenza di tali organi, alla luce della chiara lettera dell'art. 2399, lettera *c)*, del codice civile" [37].

Dunque, la stessa giurisprudenza ha mostrato di non considerare in astratto la concentrazione di funzioni di controllo diverse in capo al medesimo organo come di per sé capace di svilire l'autonomia e l'indipendenza dell'Organismo di vigilanza. Ovviamente, compete al singolo ente circondare i membri dell'organo di controllo di rafforzate garanzie di autonomia e indipendenza, in modo da rendere questa soluzione organizzativa davvero efficace in ottica esimente da responsabilità.

Quanto al requisito della continuità, il Collegio Sindacale si riunisce per legge almeno ogni 90 giorni (art. 2404 c.c.). Si tratta di un intervallo massimo di tempo intercorrente tra le riunioni del Collegio Sindacale. Per assicurare la continuità di azione di tale organo, laddove sia investito anche delle funzioni di Organismo di vigilanza, si dovrebbe prevedere una maggiore frequenza delle riunioni.

La continuità di azione impone inoltre di fare in modo che i componenti l'Organismo di vigilanza siano realmente presenti in ambito societario, a diretto contatto con le aree sensibili al rischio reato, in modo da ricevere riscontri sull'efficacia del sistema di controllo di cui al modello organizzativo.

Infine, deve essere oggetto di attenta verifica la sussistenza, in capo ai componenti del Collegio Sindacale, di requisiti di *professionalità* coerenti con le funzioni attribuite all'Organismo di vigilanza. Da questo punto di vista, come anticipato, l'attività di vigilanza su funzionamento e osservanza dei modelli, svolta dall'organo di controllo previsto dal decreto 231, rientra nell'ambito dei più ampi doveri di vigilanza sul rispetto della legge e dello statuto e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società.
Inoltre, la sussistenza in capo ai sindaci dei requisiti di onorabilità ed eleggibilità previsti dalla legge (art. 2399, che richiama anche l'art. 2382 c.c.) è in grado di assicurare adeguate garanzie anche sotto questo profilo, richiesto dalla giurisprudenza per i componenti dell'Organismo di vigilanza.

Tuttavia, i compiti propri dell'OdV presuppongono competenze specifiche in ambito giuridico e, segnatamente, penale e societario; di tali cognizioni specialistiche i membri dei collegi sindacali potrebbero essere sprovvisti. Pertanto, qualora l'ente voglia attribuire la funzione di OdV al Collegio Sindacale, è necessario che valuti già al momento della selezione dei membri di quest'ultimo anche il possesso da parte dei candidati di competenze adeguate ai sensi del decreto 231.

Occorre anche il possesso di tecniche specialistiche finalizzate all'attività ispettiva, consulenziale, di analisi dei sistemi di controllo.
Per approfondire le conoscenze in ambiti settoriali (es. salute e sicurezza, ambiente), i membri del Collegio Sindacale cui è affidata la funzione di Organismo di vigilanza possono invece valersi dell'apporto conoscitivo di soggetti qualificati (come il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il medico competente, il responsabile del settore ambientale, ecc.).

Le considerazioni sopra svolte muovono dal presupposto che:

- l'eventuale attribuzione della funzione di Organismo di vigilanza avviene a favore dell'organo di controllo interno e non dei suoi singoli componenti;

[37] *Corte Assise di Appello di Torino, sentenza 22 maggio 2013*

- le duplici funzioni di vigilanza *ex* artt. 2403 ss. c.c. e di Organismo di vigilanza *ex* decreto 231 rimangono distinte, ma vanno coordinate tra loro. La disciplina e la metodologia relative all'OdV devono integrarsi con quelle proprie del Collegio.

Inoltre, è opportuno che i modelli organizzativi adottati dalle società contengano specifiche indicazioni con riferimento al caso in cui la funzione di OdV sia svolta dall'organo di controllo interno.
In questo senso, è opportuno che la decisione dell'organo amministrativo di attribuire i compiti dell'Organismo di vigilanza al Collegio Sindacale preveda una durata dell'incarico pari a quella stabilita nella delibera assembleare di nomina del Collegio, in modo tale da allineare i rispettivi termini di scadenza.

Inoltre, si deve ritenere che l'accettazione dell'incarico sindacale comporti anche l'assunzione dei compiti (e delle responsabilità) derivanti dallo svolgimento della funzione di Organismo di vigilanza. Al contempo, la cessazione dell'ufficio di sindaco dovrebbe porre termine all'incarico e ai compiti rientranti in tale ufficio. Con particolare riferimento al Presidente del Collegio Sindacale, egli sarà chiamato a svolgere tale compito anche in relazione alla funzione di Organismo di vigilanza.
É opportuno, peraltro, che il Collegio definisca il piano delle attività previste dal decreto 231, tenendo anche conto delle attività svolte ex artt. 2403 e seguenti del codice civile.

Per quanto riguarda l'acquisizione di adeguati flussi informativi, la legge già impone specifici obblighi di informazione nei confronti del Collegio. Al riguardo, tuttavia, i modelli dovranno prevedere ulteriori flussi da parte dei soggetti apicali e delle funzioni aziendali verso il Collegio investito anche della funzione di OdV.

In conclusione, l'opportunità di affidare le funzioni di Organismo di vigilanza al Collegio Sindacale va valutata caso per caso. Probabilmente saranno inclini a percorrere tale opzione organizzativa soprattutto le imprese caratterizzate da una minore complessità strutturale, dove è più sentita l'esigenza di razionalizzazione dei controlli interni, nonché quelle che non presentano specifiche esigenze di articolazione della *governance,* anche in ragione della natura degli *stakeholder* di riferimento.

- **L'attribuzione del ruolo di Organismo di vigilanza al Comitato controllo e rischi**

Per quanto riguarda il Comitato controllo e rischi, le società che ne sono dotate possono senz'altro conferire a tale organo il ruolo di Organismo di vigilanza. Il Comitato, infatti, presenta una serie di caratteristiche che lo rendono idoneo a svolgere i compiti che il decreto 231 attribuisce all'OdV.

Nel caso del Consorzio, viste le peculiari specificità, non sussiste tale possibilità neanche in ipotesi di sviluppo o evoluzione futura.

- **La compatibilità tra il ruolo di Internal Audit e le funzioni di Organismo di vigilanza**

In alternativa, le società che ne siano provviste potranno decidere di attribuire il ruolo di Organismo di vigilanza alla funzione di *Internal Auditing*.

Anche per questa problematica nel caso del Consorzio, viste le peculiari specificità, non sussiste tale possibilità neanche in ipotesi di sviluppo o evoluzione futura.

- **L'istituzione di un Organismo di vigilanza ad hoc**

Infine, le imprese e gli enti hanno a disposizione l'opzione di istituire un Organismo di vigilanza *ad hoc*, a composizione monosoggettiva o plurisoggettiva.

In entrambi i casi, **fatta sempre salva la necessità che la funzione di cui alla lettera *b)* dell'articolo 6 sia demandata a un organo dell'Ente**, nulla osta a che tale organo, al quale sarà riferibile il potere e la responsabilità della vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli, nonché del loro aggiornamento, possa avvalersi delle professionalità di consulenti esterni per l'esecuzione di operazioni tecniche necessarie allo svolgimento della funzione di controllo. I consulenti, tuttavia, dovranno sempre riferire i risultati del loro operato all'Organismo di vigilanza.

Questa impostazione consente di coniugare il principio di responsabilità, che la legge riserva all'organismo riferibile all'Ente, con le specifiche professionalità dei consulenti esterni, rendendo così più efficace e penetrante l'attività dell'organismo.

4.3. Obblighi di informazione dell'Organismo di vigilanza

Resta ora da approfondire il significato concreto della previsione contenuta nella lettera *d)* del secondo comma dell'art. 6, in tema di obblighi di informazione nei confronti dell'Organismo di vigilanza. Su questo aspetto, la Relazione di accompagnamento non fornisce ulteriori chiarimenti, pertanto si è costretti a procedere in via di interpretazione.

L'obbligo di informazione all'OdV sembra concepito quale ulteriore strumento per agevolare l'attività di vigilanza sull'efficacia del Modello e di accertamento a posteriori delle cause che hanno reso possibile il verificarsi del reato.

Se questo è lo spirito della prescrizione normativa, allora è da ritenere che l'obbligo di dare informazione all'OdV sia rivolto alle funzioni aziendali a rischio reato e riguardi:

a. le risultanze periodiche dell'attività di controllo dalle stesse posta in essere per dare attuazione ai modelli (*report* riepilogativi dell'attività svolta, attività di monitoraggio, indici consuntivi, ecc.);
b. le anomalie o atipicità riscontrate nell'ambito delle informazioni disponibili (un fatto non rilevante, se singolarmente considerato, potrebbe assumere diversa valutazione in presenza di ripetitività o estensione dell'area di accadimento).

Tali informazioni potranno riguardare, ad esempio:

- le decisioni relative alla richiesta, erogazione e utilizzo di finanziamenti pubblici;
- le richieste di assistenza legale inoltrate dai dirigenti e/o dai dipendenti nei confronti dei quali la Magistratura procede per i reati previsti dalla richiamata normativa;
- i provvedimenti e/o notizie provenienti da organi di polizia giudiziaria, o da qualsiasi altra autorità, dai quali si evinca lo svolgimento di indagini, anche nei confronti di ignoti, per i reati di cui al decreto 231 o di cui al decreto 81;
- le commissioni di inchiesta o relazioni interne dalle quali emergano responsabilità per le ipotesi di reato di cui al decreto 231 o di cui al decreto 81;
- le notizie relative alla effettiva attuazione, a tutti i livelli aziendali, del modello organizzativo, con evidenza dei procedimenti disciplinari svolti e delle eventuali sanzioni irrogate ovvero dei provvedimenti di archiviazione di tali procedimenti con le relative motivazioni;
- gli esiti dei controlli - preventivi e successivi - che sono stati effettuati nel periodo di riferimento, sugli affidamenti a operatori del mercato, a seguito di gare a livello nazionale ed europeo, ovvero a trattativa privata;
- gli esiti del monitoraggio e del controllo già effettuato nel periodo di riferimento, sulle commesse acquisite da enti pubblici o soggetti che svolgano funzioni di pubblica utilità.

Con particolare riferimento ai flussi informativi periodici provenienti dal *management*, se prevedono l'obbligo di comunicare gli esiti di controlli già effettuati e non la trasmissione di informazioni o documenti da controllare, tali flussi periodici fanno chiarezza sui diversi ruoli in materia di prevenzione. Infatti, se ben definiti, i flussi informativi precisano che il *management* deve esercitare l'azione di controllo, mentre l'OdV - quale meccanismo di *assurance* - deve valutare i controlli effettuati dal management. Peraltro, l'obbligo di riferire gli esiti dei controlli all'OdV, produce un effetto di responsabilizzazione del management operativo.
L'Organismo di vigilanza dovrebbe altresì ricevere copia della reportistica periodica in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Va chiarito che le informazioni fornite all'Organismo di vigilanza mirano a consentirgli di migliorare le proprie attività di pianificazione dei controlli e non, invece, ad imporgli attività di verifica puntuale e sistematica di tutti i fenomeni rappresentati. In altre parole, all'OdV non incombe un obbligo di agire ogni qualvolta vi sia una segnalazione, essendo rimesso alla sua discrezionalità (e responsabilità) di stabilire in quali casi attivarsi.
È il caso di aggiungere che l'obbligo di informazione è stato probabilmente previsto anche allo scopo di conferire maggiore autorevolezza alle richieste di documentazione che si rendono necessarie all'Organismo di vigilanza nel corso delle sue verifiche.

Guardando anche alle esperienze straniere e in particolare alle *Federal Sentencing Guidelines* statunitensi e ai relativi *Compliance Programs*, l'obbligo di informazione dovrà essere esteso anche ai dipendenti che vengano in possesso di notizie relative alla commissione dei reati, in specie all'interno dell'ente, ovvero a "pratiche" non in linea con le norme di comportamento che l'ente è tenuto a emanare (come visto in precedenza) nell'ambito del Modello disegnato dal decreto 231 (i cd. codici etici).
Occorre sottolineare che l'obbligo di informare il datore di lavoro di eventuali comportamenti contrari al Modello organizzativo rientra nel più ampio dovere di diligenza e obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro di cui agli articoli 2104 e 2105 del codice civile. Di conseguenza, rientrando in tali doveri, il corretto adempimento all'obbligo di informazione da parte del prestatore di lavoro non può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari.
Inoltre, nel disciplinare un sistema di *reporting* efficace, sarà opportuno garantire la riservatezza a chi segnala le violazioni. Allo stesso tempo, sarà opportuno prevedere misure deterrenti contro ogni informativa impropria, sia in-termini di contenuti che di forma [38].
Si precisa, infine, che la regolamentazione delle modalità di adempimento all'obbligo di informazione non intende incentivare il fenomeno del riporto di *rumor* interni (*whistleblowing*), ma piuttosto realizzare quel sistema di *reporting* di fatti e/o comportamenti reali che non segue la linea gerarchica e che consente al personale di riferire casi di violazione di norme all'interno dell'ente, senza timore di ritorsioni. In questo senso, l'Organismo di vigilanza assume anche le caratteristiche dell'*Ethic Officer*, privo però dei poteri disciplinari che sarà opportuno allocare in un apposito comitato ovvero, nei casi più delicati, in capo al Consiglio di Amministrazione.

4.4. Profili penali della responsabilità dell'Organismo di vigilanza

Fermo restando il generale dovere di vigilanza dell'OdV e l'impossibilità per l'ente di beneficiare dell'esonero dalla responsabilità nel caso in cui vi sia stata omessa vigilanza, sono opportune alcune considerazioni rispetto all'eventuale insorgere di una responsabilità penale in capo all'OdV, nel caso di illeciti commessi in conseguenza del mancato esercizio del potere di vigilanza sull'attuazione e sul funzionamento del Modello.
La fonte di detta responsabilità potrebbe essere individuata nell'articolo 40, comma 2, del Codice penale e, dunque, nel principio in base al quale *"non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo"*. Pertanto, l'Organismo di vigilanza potrebbe risultare punibile a titolo di concorso omissivo nei reati

[38] *Si precisa, tuttavia, che l'informativa infondata non determinata da una volontà calunniosa non può essere sanzionata.*

commessi dall'ente, a seguito del mancato esercizio del potere di vigilanza e controllo sull'attuazione di Modelli organizzativi allo stesso attribuito.
Al riguardo, però, è opportuno tenere presente che l'obbligo di vigilanza non comporta di per sé l'obbligo di impedire l'azione illecita. Quest'ultimo obbligo, e la responsabilità penale che ne deriva ai sensi del citato articolo 40, comma 2, del codice penale, sussiste solo quando il destinatario è posto nella posizione di garante del bene giuridico protetto.
Dalla lettura complessiva delle disposizioni che disciplinano l'attività e gli obblighi dell'Organismo di vigilanza sembra evincersi che ad esso siano devoluti compiti di controllo in ordine non alla realizzazione dei reati ma al funzionamento e all'osservanza del Modello, curandone, altresì, l'aggiornamento e l'eventuale adeguamento ove vi siano modificazioni degli assetti aziendali di riferimento.
Una diversa lettura, che attribuisse all'OdV compiti d'impedimento dei reati, mal si concilierebbe con la sostanziale assenza di poteri impeditivi, giacché l'Organismo di vigilanza non può neppure modificare di propria iniziativa i modelli esistenti e assolve, invece, a un compito consultivo dell'organo dirigente. Peraltro, l'obbligo d'impedire la realizzazione di reati equivarrebbe ad attribuire compiti e doveri simili a quelli che, nel nostro ordinamento, ha la polizia giudiziaria.
Infine, si sottolinea che, secondo l'opinione prevalente, l'obbligo di impedire la realizzazione dei reati non è previsto neanche in capo ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, a differenza dell'Organismo di vigilanza, hanno il dovere di segnalare all'Autorità giudiziaria i reati di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle proprie attività.
Tale situazione non muta con riferimento ai delitti colposi realizzati con violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di tutela dell'ambiente. Anche in questo caso l'Organismo di vigilanza non ha obblighi di controllo dell'attività, ma doveri di verifica della idoneità e sufficienza dei modelli organizzativi a prevenire i reati.

5. MODELLI ORGANIZZATIVI E SOGLIE DIMENSIONALI: UNA CHIAVE DI LETTURA PER LE PICCOLE IMPRESE

5.1. Premessa

Come anticipato, la redazione delle Linee Guida non esaurisce l'esercizio richiesto dal decreto 231 ai fini dell'operatività dell'esimente.

Infatti, si rende necessaria una ulteriore attività da parte, sia delle associazioni, che direttamente delle imprese, finalizzata alla redazione di un Modello che soddisfi pienamente le esigenze della singola realtà imprenditoriale coinvolta. E' impossibile delineare un modello universalmente valido: settori merceologici differenti e soglie dimensionali dell'impresa sono due tra i fattori che influiscono maggiormente sulle sue caratteristiche, ai fini della funzione preventiva che esso deve svolgere.
L'operatività in un settore merceologico in luogo di un altro può infatti aumentare la propensione alla commissione di alcune tipologie di reato.

Quella della soglia dimensionale è invece una problematica di tipo orizzontale, che riguarda ogni ente, a prescindere dal settore in cui opera e influisce sul livello di complessità dei modelli da adottare. È evidente che questioni concernenti l'organizzazione, le deleghe di funzioni e le procedure decisionali e operative sono destinate ad assumere un minor rilievo in una piccola impresa, nella quale la maggior parte delle funzioni è concentrata in capo a poche persone.

È opportuno pertanto interrogarsi sul ruolo effettivo che un modello deve rivestire in relazione alle esigenze, alla struttura ed alle risorse di una piccola impresa.

Una piccola impresa - la cui definizione, in questa sede, va ricercata nella essenzialità della struttura interna gerarchica e funzionale, piuttosto che in parametri quantitativi - non diversamente dalle altre, è chiamata a dotarsi di un Modello di organizzazione, gestione e controllo. Infatti, il rischio che essa sia coinvolta in procedimenti penali per i reati richiamati dalla legge (decreto 231 e decreto 81) è tutt'altro che remoto (basti pensare al fenomeno delle erogazioni pubbliche e alla complessità delle gare di appalto).

L'adozione del Modello può minimizzare le conseguenze sanzionatorie per l'ente, a patto che le condizioni di cui all'art. 6 del decreto stesso siano rispettate.

Scopo di questo capitolo è fornire una "chiave di lettura" delle indicazioni delineate in precedenza, dedicata specificamente alle piccole imprese, che potrebbero avere una minore familiarità con alcuni dei concetti e delle figure descritte. Allo scopo di rendere più chiara l'interpretazione delle Linee Guida fornite, verrà seguita la tripartizione (individuazione dei rischi e protocolli; Codice etico e sistema disciplinare; Organismo di vigilanza) utilizzata in precedenza e applicabile, quale schema logico di costruzione, a prescindere dalle dimensioni e dal settore di attività dell'ente.

5.2. Individuazione dei rischi e protocolli

Come ormai noto, l'adozione di Modelli organizzativi vale quale esimente dalla responsabilità in quanto serve a escludere la colpevolezza dell'ente in relazione alla commissione del reato.

Può infatti verificarsi che un reato commesso da un dipendente, pur avvantaggiando l'ente, non sia tuttavia espressione della volontà di quest'ultimo. Grazie al modello si evita che la volontà e il comportamento del dipendente si ripercuotano automaticamente sull'ente.
Questi casi di dissociazione tra la volontà dell'agente persona fisica e la volontà dell'ente cui questa fa capo sono frequenti negli enti complessi (normalmente quelli di maggiori dimensioni). Negli enti più piccoli, questo fenomeno è meno frequente. In questi ultimi, infatti, la compenetrazione tra l'ente e il soggetto persona fisica (spesso lo stesso imprenditore) è così forte che diventa più difficile, ma non impossibile, escludere la volontà dell'ente quando si verifichino i reati considerati.
Peraltro, è opportuno considerare che le piccole imprese sono caratterizzate da una struttura meno articolata rispetto ad altre realtà, nonché da minori risorse da poter dedicare alla predisposizione di un modello organizzativo e ai relativi controlli. È anche vero che lo sforzo loro richiesto appare minore.
Per favorire l'utilizzo delle metodologie prospettate nel Capitolo II sulla individuazione dei rischi ed elaborazione dei relativi protocolli anche da parte degli enti di più piccole dimensioni, si è pensato a uno schema sufficientemente flessibile, sul quale l'aspetto dimensionale si limita a influire, ai fini del processo di gestione dei rischi, su:

- la complessità dell'analisi, in termini di numerosità e articolazione delle funzioni aziendali interessate e di casistiche di illecito aventi potenziale rilevanza per l'ambito di attività (a questo proposito, un valido aiuto può venire dalla consultazione del *case study* allegato alle Linee Guida);
- le modalità operative di conduzione dell'attività di gestione dei rischi, che potrà essere svolta dall'organo dirigente, non con il supporto di funzioni interne aziendali, bensì eventualmente con apporti professionali esterni;
- l'articolazione dei controlli preventivi. Riprendendo quanto già esposto al Capitolo II, questi enti potranno utilizzare soltanto alcuni dei protocolli indicati ed, eventualmente, anche in forme semplificate.

Sul versante della prevenzione dei reati di omicidio colposi e lesioni personali colpose, commessi con violazione delle norme di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, occorre tener presente che nelle aziende industriali fino a 200 dipendenti – a esclusione delle attività ad alto rischio previste dal decreto 81 del 2008 l'organizzazione del Servizio di Prevenzione e Protezione può essere esterna alla stessa azienda ovvero all'unità produttiva interessata.

Inoltre, sempre con esclusione delle menzionate attività ad alto rischio, nelle aziende industriali fino a 30 dipendenti i compiti di responsabile del SPP possono essere svolti direttamente dal datore di lavoro, definito agli effetti degli obblighi di prevenzione e protezione dall'articolo 2 del decreto 81 del 2008.

Riguardo poi alle figure da adibire alla gestione delle emergenze e del pronto soccorso, nelle piccole imprese l'attribuzione delle relative funzioni può essere concentrata in capo a un unico soggetto.
Infine, per le PMI sono state definite procedure semplificate ("standardizzate") per gli adempimenti documentali relativi, in particolare, alla valutazione di rischi.

5.3. Codice etico (o di comportamento) e sistema disciplinare

La predisposizione e l'adozione di un Codice contenente i princìpi etici rilevanti cui l'Ente dovrà uniformarsi non desta particolari preoccupazioni e difficoltà di adattamento alle imprese di piccole dimensioni.

Il Capitolo 3 delle presenti linee guida, infatti, elenca quelli che sono i contenuti minimi del Codice Etico, consistenti essenzialmente nel rispetto delle norme vigenti, nel monitoraggio di ogni operazione effettuata e nella espressione di una serie di princìpi cui dovrà essere improntata l'attività dell'ente nello svolgimento dei rapporti commerciali con i soggetti rilevanti. Tali contenuti, imprescindibili per la effettività e credibilità di un

Codice Etico, sono da considerarsi di applicazione generalizzata e vanno pertanto recepiti anche dalle piccole realtà operative.

Anche la configurazione del sistema disciplinare e dei meccanismi sanzionatori non presenta profili diversi da quelli già indicati in via generale.

5.4. L'Organismo di vigilanza

Rispetto alla configurazione dell'Organismo di vigilanza la realtà dei piccoli enti presenta specificità proprie che richiedono un adattamento oltre quanto già previsto al Capitolo 4.

Vista la complessità e l'onerosità del Modello indicato dal decreto 231, il legislatore ha voluto tenere in debito conto le problematiche che si pongono in quella categoria di enti che, per la dimensione e la semplicità della struttura organizzativa, non dispongono di una funzione (o persona) con compiti di monitoraggio del sistema di controllo interno. Per tali enti, l'onere derivante dall'istituzione di un organismo *ad hoc* potrebbe non essere economicamente sostenibile.

A questo proposito, il decreto 231 ha previsto all'articolo 6, comma 4, la facoltà dell'organo dirigente di svolgere direttamente i compiti indicati.

Tuttavia, tenuto conto delle molteplici responsabilità e attività su cui quotidianamente l'organo dirigente deve applicarsi, si raccomanda che, nell'assolvimento di questo ulteriore compito, esso si avvalga di professionisti esterni, ai quali affidare l'incarico di effettuare verifiche periodiche sul rispetto e l'efficacia del Modello.
Così come indicato con riferimento a tutti i casi in cui è prevista la possibilità per soggetti esterni all'ente di svolgere attività di supporto, è necessario però chiarire che i compiti delegabili all'esterno sono quelli relativi allo svolgimento di tutte le attività di carattere tecnico, fermo restando l'obbligo del professionista esterno di riferire all'organo dell'ente. È evidente, infatti, che l'affidamento di questo tipo di delega non fa venir meno la responsabilità dell'organo dell'ente in ordine alla funzione di vigilanza ad esso conferita dalla legge [39].

Qualora l'organo dirigente ritenga di non avvalersi di tale supporto esterno e intenda svolgere personalmente l'attività di verifica, è opportuna - in via cautelativa nei confronti dell'autorità giudiziaria chiamata ad analizzare l'efficacia del Modello e dell'azione di vigilanza - la stesura di un verbale delle attività di controllo svolte, controfirmato dall'ufficio o dal dipendente sottoposto alle verifiche.

Per quanto riguarda il versante della salute e sicurezza sul lavoro, si è previsto che negli enti di piccole dimensioni il legislatore consente, per un verso, che l'organo gestionale svolga attività di vigilanza e, per altro verso, che possano essere assunte dal datore di lavoro tutte le responsabilità riguardanti gli adempimenti di prevenzione e protezione. Risulta dunque evidente come nelle realtà di minori dimensioni possa realizzarsi in capo al datore di lavoro una complessiva confluenza di obblighi e responsabilità che lo stesso dovrà gestire anche sul piano documentale, in vista del possibile beneficio dell'esimente.
In alternativa, resta percorribile su entrambi i versanti la via del ricorso a soggetti esterni (quali professionisti/esperti di supporto dell'impresa, enti di certificazione, ecc.).

[39] *Vedi Lettera circolare del 11/07/2011 prot. 15/VI /0015816/ MA001.A001 MINISTERO DEL LAVORO - DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO, con Oggetto: Modello di organizzazione e gestione ex art. 30 DLgs. n. 81/08 - Chiarimenti sul sistema di controllo (comma 4 dell'articolo 30 del D. Lgs. 81/2008) ed indicazioni per l'adozione del sistema disciplinare (comma 3 dell'articolo 30 del D. Lgs. 81/2008) per le Aziende che hanno adottato un modello organizzativo e di gestione definito conformemente alle Linee Guida UNI-INAIL (edizione 2001) o alle BS OHSAS 18001:2007 con Tabella di correlazione articolo 30 D.lgs. n. 81/2008 - Linee guida UNI INAIL – BS OHSAS 18001:2007 per l'identificazione delle "parti corrispondenti" di cui al comma 5 dell'articolo 30.*