

[ARTICOLI E COMMENTI](#) - [PENALE](#)

# Modello 231 e sistemi di gestione con certificazione: le linee guida Confindustria

Articolo, 09/06/2015

Di [Paolo Marini](#)

Pubblicato il [09/06/2015](#)

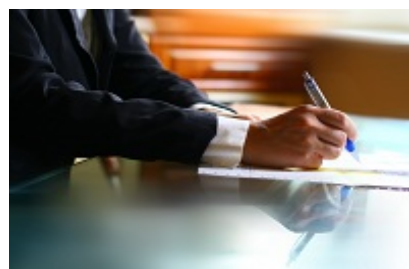
Condividi { 1

Tweet { 0

Condividi

g+1 { 0

Nel 2014 Confindustria ha aggiornato le proprie “Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo” dettate ai sensi del [D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231](#) (d'ora in poi Decreto), la cui prima edizione (risalente al 2002) era stata revisionata nel 2008. Questo pregevole lavoro di aggiornamento è stato reso necessario non solo da quello che chiamo 'deposito alluvionale' di nuove fattispecie penali ma anche da una riflessione/ri-elaborazione di orientamenti su non pochi aspetti che caratterizzano l'impegno societario-aziendale, come determinato dal Decreto, nella prevenzione dei reati.



## Il 'deposito alluvionale' di nuove fattispecie penali

Con riferimento ai nuovi (rispetto a quelli presenti originariamente nel Decreto) reati inseriti nel 'catalogo 231', si tratta sempre più apertamente di innesti (e/o modifiche delle norme preesistenti) voluti dal legislatore in carenza di una razionale pianificazione di politica del diritto e nel correlativo affacciarsi di ripensamenti e/o supposte emergenze, talvolta dietro pressione di ondate emotive viepiù sollevate dai mass media. Se la legge, dunque, continua ad essere fonte del diritto, i suoi moventi virano pericolosamente verso lidi da cui il diritto dovrebbe tenersi lontano e i risultati sono non di rado alquanto infelici.

L'effetto immediato di questo processo è che negli anni le imprese hanno dovuto solo per ciò ricorrere a continue modifiche/revisioni dei propri modelli e la corsa non pare giungere mai ad un capolinea. Per dare conto dei principali inserti successivi al 2008, si tratta dei delitti di criminalità organizzata, di quelli contro l'industria e il commercio, dei reati ambientali, dell'impiego di cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti in Italia, oltre a quanto conseguente alla [legge 190/2012](#) (c.d. "legge anti-corruzione"), mentre si stanno aggiungendo nuovi interventi in materia di reati societari ed ambientali.

Merita, nell'occasione, ribadire che le Linee Guida non potranno mai assurgere a contenuto diretto di un modello organizzativo: non ne hanno - né pretendono di averne - i requisiti. Esse assolvono però al compito oltremodo importante di costituire un autorevole punto di riferimento, di guidare gli interpreti e gli operatori verso la migliore progettazione e definizione del suo contenuto.

Premesso quanto sopra, desidero trattare qui, brevemente, uno dei nuclei tematici di maggiore interesse del documento di Confindustria, che è senz'altro l'incrocio tra modello organizzativo e altri sistemi di gestione.

### Il modello 231, un sistema di gestione

Intendendo per sistema di gestione un "insieme di elementi tra loro interagenti per realizzare una finalità o un obiettivo attraverso una politica" (F. Barbarino, "ENI EN ISO 9001:2000 Qualità, sistema di gestione per la qualità e certificazione", Il Sole 24 Ore, 2001, p. 490), è importante anzitutto la conferma - nemmeno tanto implicita, da parte delle Linee Guida - del fatto che il 'modello 231' costituisca, o meglio, dia vita ad un sistema di gestione, la cui specifica finalità è la prevenzione di alcuni reati (i c.d. "reati-presupposto"); la finalità lo distingue dagli altri sistemi di gestione, anche se tutti sono accomunati dalla caratteristica di costituire un "centro di regolazione dell'organizzazione e la sua espressione di volontà gestionale e realizzativa" (F. Barbarino, op. cit., pag. 37); ciascuno - aggiungo - in conformità alle proprie norme di riferimento, che nel caso del modello 231 appartengono all'ordinamento giuridico (italiano), per gli altri sistemi sono norme volontarie, ovvero standards internazionali redatti ed aggiornati a cura di organismi non statuali.

Questa considerazione pone il problema di come far interagire i vari sistemi di gestione implementati nell'azienda, senza che la sua organizzazione esaurisca le migliori energie in tanti micro-adempimenti, perdendo però di vista la strategia aziendale ovvero ... perdendosi del tutto.

## **La presunzione di conformità del modello 231 nella sicurezza del lavoro**

Nel campo della prevenzione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro il legislatore ha dettato un pur generale e provvisorio criterio relazionale tra Linee Guida UNI-INAIL del 2001 e British Standard OHSAS 18001:2007 da un lato, e modello 231 dall'altro. L'art. 30, comma 5, del Testo Unico in materia ([D.Lgs. 81 del 2008](#)) ha introdotto “in sede di prima applicazione” una presunzione di idoneità di quel modello 231 che sia conforme alle citate norme tecniche; o, più precisamente, ne ha stabilito una presunzione di conformità ai requisiti del modello 231 come esplicitati nei primi 4 commi dell'art. 30 e “per le parti corrispondenti”. Precisano poi le Linee Guida: purché il modello non sia soltanto “adottato” ma anche “efficacemente attuato”, come chiaramente vogliono gli artt. 6, comma 1, lett. a) e 7, comma 2 del Decreto. E salvo che, naturalmente, siano rispettati i requisiti specifici prescritti dal Decreto stesso.

Perché ho definito 'provvisorio' il criterio? Perché la locuzione è sufficientemente generica da suscitare un banale interrogativo: quanto dura il tempo della “prima applicazione”? Ma non è così vaga da non far reputare, prudenzialmente, che a distanza di 7 anni quel tempo sia superato. D'altronde non credo che, caduta la presunzione formale, un giudice potrà considerare irrilevante l'impegno di una società, comprovato e certificato, a sviluppare un sistema di gestione di sicurezza del lavoro.

## **Un 'vuoto' legislativo. Che non pesa**

Si tratta(va), a quanto mi consta, dell'unica indicazione del legislatore in materia di rapporti tra sistemi di gestione e modello 231. L'ordinamento giuridico, per il resto, non se ne occupa e non reputo, in ossequio ad una concezione classica della legge, che il preteso 'vuoto' sia da stigmatizzare. Non solo perché è cosa buona che un qualsivoglia legislatore si astenga sempre dal voler dettare norme di dettaglio, ficcanti e/o minuziose; ma anche perché questa è materia su cui un legislatore non ha competenza alcuna, la qual cosa – unita alla 'chiarezza' e alla 'pulizia' (...!) della tecnica di redazione delle norme che qualificano il nostro come un legislatore sempre più importuno – rischierebbe di dare la stura a interventi capaci di cacciare le imprese in veri e propri gineprai.

Le aziende che hanno implementato (seriamente) i propri sistemi di gestione – compreso quello derivante dal modello 231 - hanno certamente competenze, saperi, cultura, esperienza e buon senso per fronteggiare senza indebite intromissioni l'esigenza di fare di molteplici norme e direttive interne, procedure e istruzioni operative, un corpus articolato ma tendenzialmente unitario; da gestire con efficienza, in modo da renderlo non solo compatibile ma, se possibile, addirittura idoneo alle esigenze del business.

Non si tratta di un compito facile. Esso può senz'altro essere agevolato dalla progressiva combinazione/integrazione/semplificazione di tipo formale e documentale.

In più, ferma restando l'autonomia di ciascun sistema di gestione, è necessario ricondurre i vari sistemi in capo ad un'unica cabina di regia, rispondente al top-management/alta direzione ovvero con essa coincidente. Decisioni, impegni strategici come quelli sui sistemi di gestione, non sono delegabili a livelli gerarchici inferiori, il che non significa che poi quei sistemi possano funzionare se non camminano sulle gambe di tutte le funzioni aziendali.

### **La specificità del modello 231**

Le Linee Guida affermano che “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”. Giustissimo: esse rammentano che i requisiti di conformità al Decreto sono differenti da quelli previsti per i vari standard in materia di Qualità, Ambiente, Privacy, Sicurezza nei luoghi di lavoro, Responsabilità sociale, ecc. L'esempio più eclatante riguarda la costituzione e funzione dell'Organismo di vigilanza, con il relativo sistema di flussi informativi e di controlli, che non trova riscontro negli altri sistemi di gestione. Così vale anche per il sistema disciplinare, ovvero per quell'apparato di norme preordinate a sanzionare comportamenti inottemperanti dei vari protagonisti della vita aziendale.

In buona sostanza il riconoscimento preventivo della specificità e reciproca autonomia è la migliore premessa al dialogo tra i due mondi.

### **Prove di dialogo tra modello 231 e altri sistemi di gestione: il documento di Assolombarda**

Peraltro, una volta suggerite le opportune sinergie documentali, le Linee Guida quasi non vanno oltre. Salvo che, per es. in materia ambientale, nel maggio 2013 era già intervenuta Assolombarda - Sezione Territorio Ambiente Energia, con la dispensa dal titolo “Il Sistema di Gestione ISO 14001 ed Emas nella prevenzione dei reati ambientali ex [d.lgs. 231/2001](#)”, ad occuparsi di come concretamente far dialogare due sistemi che non debbono rischiare l'incomunicabilità: quello che ottimizza le performance ambientali dell'organizzazione e quello che in materia ambientale previene condotte penalmente rilevanti. Questo documento rappresentava già un poderoso passo in avanti nel tentativo di additare soluzioni a portata di mano delle imprese e dal punto di vista metodologico poteva già - come può ancora oggi - rappresentare un termine di riferimento per rendere il modello 231 comunicante con altri sistemi di gestione che non siano quelli in materia ambientale.

### **La cultura del sistema di gestione**

E' evidente che l'adozione di un sistema di gestione costituisce di per sé, implicando pianificazione e controllo dei processi aziendali, un passo avanti verso l'efficienza e correlativamente in senso opposto rispetto alla inefficienza, la quale è ideale brodo di coltura di

condotte scorrette, ove non contra legem. Nelle Linee Guida è espresso un concetto similare: implementare “un sistema certificato di misure organizzative e preventive è segno di un'inclinazione alla cultura del rispetto delle regole, che sicuramente può costituire la base per la costruzione di modelli tesi alla prevenzione di reati-presupposto”. Se l'impresa che decide di adottare un modello 231 è già immersa nella prassi virtuosa di un sistema di gestione, essa avrà dunque meno difficoltà ad adeguarsi; non potrà che giovarsi dell'obiettivo di impiantarvi – ove già non sussistano - solide paratie contro fenomeni di illegalità.

### **Sistemi di gestione: per essere, prima che apparire**

Infine le Linee Guida si guadagnano una critica laddove, nel voler precisare la differenza di scopi tra modello 231 e sistemi di gestione (in tal frangente chiamati “sistemi di certificazione” ma il riferimento pare univocamente ai sistemi-di-gestione-suscettibili-di-essere-certificati), esse affermano (mi piacerebbe dire: involontariamente) che il senso di questi sia “migliorare l'immagine e la visibilità delle imprese che li adottano”.

Si tratta, a mio modesto avviso, di una lettura non solo riduttiva ma addirittura fuorviante, che – considerato quanto precede – non giova neppure alla buona causa della prevenzione dei reati.

Il perché è presto detto: lo scopo immediato dei vari sistemi di gestione è sostanziale e non formale; ha a che fare con l'incremento di efficienza e di efficacia dell'organizzazione, prima che con le 'migliori sembianze' che essa vorrà/potrà esibire al proprio mercato di riferimento. Come per le persone, anche per le organizzazioni (più o meno complesse, non importa) vale la buona regola per cui prima occorre 'essere', quindi vale 'apparire'; prima si cura la sostanza, poi si presta attenzione alla forma nella quale confezionare la sostanza. Di essere ed apparire, di sostanza e di forma, sarà sempre importante l'effettivo allineamento.

Le imprese non hanno tanto bisogno di certificati da appiccicare su carta intestata e siti-web, quanto di progettare e sviluppare organizzazioni buone a creare profitto (la prima e più importante missione 'sociale' dell'impresa) in conformità a regole date. La possibilità di spendere sul mercato certificazioni e riconoscimenti, una reputazione solida ed affermata, saranno il risultato di un impegno continuato e confermato nel tempo.

Del resto, come esige il Decreto, il giudice penale non si limiterà a valutare la sussistenza di norme e procedure interne, né la loro idoneità a prevenire reati. Il suo sindacato si spingerà oltre, a misurare quanto concretamente quelle norme e procedure interne avranno funzionato e inciso nell'agire quotidiano dell'organizzazione aziendale.

Per questo l'attenzione alla sostanza dei fenomeni resta il meta-criterio tanto dell'implementazione dei sistemi di gestione quanto del modello 231: è il primo ragionamento che ha da ispirare gli uni e l'altro e che costituisce il loro essenziale elemento unificante.

### **Per approfondimenti:**