



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

DOCUMENTO

Riforma del D.lgs. 231/2001: osservazioni e proposte

Giugno 2025



A cura dell'Osservatorio Nazionale D.lgs. 231/2001

Presidente

Salvatore Sodano

Consiglieri CNDCEC

Fabrizio Escheri

Eliana Quintili

Componenti Osservatorio

Ascensionato Raffaello Carnà

Rossella De Bartolomeo

Michele Furlanetto

Claudia Gualtierotti

Antonio Matonti*

Daniele Piva

Paola Tagliavini

Paolo Venero

Costatino Visconti

Antonella Volpe

Staff tecnico

Annalisa De Vivo - Ufficio Legislativo CNDCEC

A cura di Salvatore Sodano, Daniele Piva, Annalisa De Vivo

**Tra i soggetti partecipanti all'Osservatorio, Confindustria segnala di condividere gli obiettivi e le conclusioni del presente documento. Al contempo, evidenzia di aver adottato di recente un proprio position paper che contiene valutazioni e proposte in vista dell'auspicata riforma del D.lgs. 231/2001.*



Sommario

Premessa	4
i. Crisi della funzione premiale e incertezza applicativa	4
ii. Razionalizzazione del catalogo dei reati presupposto	4
iii. Trattamento delle PMI e microimprese	5
iv. Responsabilità 231 e gruppi societari	5
v. Collaborazione, condotte premiali e strumenti riparatori	6
vi. Coordinamento tra giurisdizioni e principio del <i>ne bis in idem</i>	6
Proposte di riforma integrative del D.lgs. 231/2001	7
I. Previsione di una soglia minima di gravità per i reati presupposto	7
II. Introduzione dell'istituto della "messa alla prova"	7
III. Disciplina normativa dell'Organismo di Vigilanza	8
IV. Sistema di "crediti di compliance"	8
V. Prescrizione	9
Conclusione: verso una riforma organica e coerente	10



Premessa

Nel corso del 2025, il Ministero della Giustizia ha promosso un tavolo tecnico per la riforma del D.lgs. 231/2001, avviando una consultazione ampia tra gli operatori del diritto, le imprese e le associazioni di categoria. L'Osservatorio nazionale sul D.lgs. 231/2001, istituito dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, intende formulare alcune osservazioni e proposte in merito alla riforma, con l'obiettivo di contribuire al dibattito tecnico-giuridico e fornire spunti utili per un'evoluzione normativa efficace e coerente. L'obiettivo è duplice: da un lato, comprendere le principali direttrici di riforma proposte; dall'altro, suggerire ulteriori spunti di intervento, fondati sull'evoluzione giurisprudenziale e sulla riflessione dottrinale più recente, tenendo anche conto della posizione dei Commercialisti. A tal fine, muovendo dall'analisi dei principali punti critici emersi nel testo vigente, nel prosieguo si condividono alcune riflessioni sulle relative implicazioni applicative e si segnalano eventuali criticità, al fine di proporre suggerimenti utili a un miglioramento complessivo del quadro.

i. Crisi della funzione premiale e incertezza applicativa

Il sistema delineato dal D.lgs. 231/2001 ha progressivamente perso la sua funzione originaria di prevenzione e incentivazione. La logica premiale che doveva caratterizzare i Modelli di Organizzazione e Gestione (MOG) è stata nel tempo soppiantata da un approccio talvolta repressivo, contraddistinto da alcuni evidenti elementi:

- estensione ampia e disorganica del catalogo dei reati presupposto;
- utilizzo sproporzionato delle misure cautelari;
- incertezza radicale sull'idoneità esimente dei modelli;
- disallineamento tra le valutazioni delle varie giurisdizioni coinvolte (penale, tributaria, amministrativa), con conseguente discrezionalità della "azione 231" e competenza degli organi investigativi differente sul territorio e per materia.

Invero, la sentenza Impregilo (Cass. Pen., Sez. VI, n. 23401/2021) ha rappresentato una svolta: il riconoscimento della "colpa di organizzazione" come parametro centrale per l'attribuzione della responsabilità all'ente impone un ripensamento del sistema normativo, che però deve essere accompagnato da regole certe e prevedibili.

Valutazione critica: Si ritiene che la crisi di legittimazione del "sistema 231" sia accentuata dalla eccessiva discrezionalità interpretativa e dall'insufficienza di criteri normativi vincolanti, nonostante i tentativi della giurisprudenza di sistematizzare alcuni concetti chiave (in particolare la colpa di organizzazione e l'idoneità del modello).

ii. Razionalizzazione del catalogo dei reati presupposto

Con riferimento al perimetro oggettivo della responsabilità 231, deve rimarcarsi l'estensione – negli anni – del catalogo dei reati presupposto, che ha determinato l'inclusione di fattispecie penalistiche apparentemente estranee alla criminalità d'impresa (es. reati contro la persona, mutilazioni genitali, terrorismo). La dottrina, sul punto, è divisa. Alcuni autori (Fiorella, Mongillo) sottolineano che l'inclusione



anche di reati “non economici” serve a presidiare la legalità nei luoghi di lavoro e nei processi aziendali; altri (Pisani) evidenziano il rischio di dispersione della funzione del modello e l’eccessivo carico per le imprese. Altri, ancora, rilevano l’indeterminatezza, e quindi scarsa capacità selettiva, dello stesso concetto di “reato economico” (Piva).

Valutazione critica: Nell’ottica di conservare la funzione etica della normativa 231, si ritiene condivisibile che la responsabilità dell’ente possa estendersi anche a reati non strettamente economici, quando siano espressione di deficit organizzativo.

Suggerimento: Una soluzione equilibrata potrebbe consistere nell’introduzione di un sistema di classificazione per livelli di rilevanza, distinguendo tra:

- reati strutturalmente rilevanti (corruzione, reati ambientali, tributari);
- reati settorialmente rilevanti (in base alla tipologia d’impresa);
- reati genericamente rilevanti solo se integrano una responsabilità organizzativa accertata.

iii. Trattamento delle PMI e microimprese

In relazione all’ambito soggettivo di applicazione del Decreto, è stata più volte avanzata l’opportunità di valutare forme di esonero, totale o parziale, per le PMI e, in particolare, per le microimprese. La riflessione si fonda sulla considerazione delle oggettive difficoltà, in contesti aziendali a ridotta complessità organizzativa, di distinguere efficacemente tra la volontà dell’ente e quella dell’imprenditore. Su tale punto, la dottrina si è espressa in modo articolato, proponendo soluzioni differenziate che spaziano dall’introduzione di modelli organizzativi semplificati, elaborati con il supporto di linee guida predisposte da autorità o associazioni di categoria, all’esclusione tout court delle microimprese.

In particolare, il dibattito dottrinale ruota attorno alla compatibilità di una simile esenzione con i principi di uguaglianza e di responsabilità dell’ente. Secondo alcuni (Flick, Sgubbi), una esenzione generalizzata sarebbe contraria all’art. 3 Cost. e potrebbe incentivare l’uso strumentale di microstrutture societarie.

L’approccio preferibile appare dunque quello della proporzionalità regolata: modelli semplificati, con contenuti minimi differenziati per settore, rischiosità e dimensioni.

Valutazione critica: L’esclusione tout court delle microimprese può generare aree di irresponsabilità non giustificate; una semplificazione proporzionata è invece coerente con i principi di equità e proporzionalità.

Suggerimento: Subordinare l’assoggettamento delle società e degli enti alla normativa 231 e, dunque, l’adozione dei modelli a parametri quali:

- soglia dimensionale (fatturato/numero dipendenti);
- rischiosità settoriale;
- livello di appartenenza a gruppi societari (logica di gruppo).

A tal fine, con la novella legislativa dovrebbero essere definiti con chiarezza i criteri dimensionali rilevanti ai fini dell’applicazione della norma.

iv. Responsabilità 231 e gruppi societari

Il Decreto non affronta il tema della responsabilità 231 nei gruppi.

Sotto questo aspetto, occorrerebbe una declinazione normativa dei presupposti di responsabilità della



holding in caso di reato commesso nell'ambito di una società controllata del medesimo gruppo.

Suggerimento: Sarebbe opportuno aderire normativamente all'indirizzo espresso dalla giurisprudenza maggioritaria, che afferma la responsabilità della capogruppo qualora il reato sia stato commesso:

- i. in concorso tra gli esponenti della controllata e gli esponenti della holding e
- ii. nell'interesse (o vantaggio) anche della holding. Solo in questo modo potrebbe evitarsi una responsabilizzazione della capogruppo sulla base di criteri discrezionalmente individuati dalla giurisprudenza.

v. Collaborazione, condotte premiali e strumenti riparatori

Nell'ambito del dibattito sviluppatosi in questo periodo, è emersa l'esigenza di valorizzare ulteriormente – attraverso l'intervento normativo – condotte virtuose, quali:

- la collaborazione processuale attiva;
- l'adozione di misure di bonifica e prevenzione post delictum;

nonché di introdurre l'istituto della c.d. messa alla prova per gli enti (infra).

L'idea di fondo è quella di mutuare strumenti simili ai Deferred Prosecution Agreements statunitensi, con una logica deflattiva e responsabilizzante.

Valutazione critica: Il principio è corretto, ma deve essere accompagnato da meccanismi di verifica oggettiva delle condotte riparatorie, per evitare che strumenti premiali diventino meri strumenti deflattivi.

La dottrina penalistica (Ruggiero) accoglie favorevolmente l'apertura alla giustizia riparativa, ma sottolinea l'esigenza di definire criteri rigorosi e verificabili. È dunque fondamentale che i presupposti per accedere a tali meccanismi siano specificamente normati e che sia garantita la terzietà dell'organo che li omologa.

Suggerimento: Istituire una procedura di validazione delle condotte collaborative da parte di un'autorità amministrativa terza (sulla falsariga di ANAC, Agenzia delle Entrate, INAIL), da integrare nel fascicolo del processo penale. Un'innovazione utile potrebbe consistere nell'istituzione di un registro nazionale delle condotte riparatorie accertate, che possa servire da riferimento anche per i giudici civili e amministrativi.

vi. Coordinamento tra giurisdizioni e principio del *ne bis in idem*

Il problema della disomogeneità tra le valutazioni di giudici penali, tributari e amministrativi, da tempo al centro della giurisprudenza della Corte EDU, è oggi oggetto anche di riflessione normativa (es. D.lgs. 175/2024).

Valutazione critica: Il principio del *ne bis in idem* sostanziale (Corte EDU) impone un ripensamento del coordinamento tra procedimenti.

Suggerimento: Una proposta utile sarebbe quella di prevedere una forma di coordinamento probatorio tra giurisdizioni, con effetti vincolanti delle pronunce definitive in caso di assoluzione. Tale meccanismo rafforzerebbe la certezza del diritto e ridurrebbe la duplicazione degli accertamenti.



Proposte di riforma integrative del D.lgs. 231/2001

Le proposte qui avanzate in forma sintetica sono frutto di un'analisi critica del quadro normativo, dell'evoluzione giurisprudenziale (nazionale ed europea) e della riflessione dottrinale maturata negli oltre vent'anni di applicazione della disciplina sulla responsabilità da reato degli enti, nonché delle esperienze maturate da tutti i componenti dell'Osservatorio del CNDCEC.

Obiettivo del documento è contribuire a una riforma sistemica e coerente, che rafforzi la funzione preventiva e premiale del Decreto, tuteli l'efficienza delle imprese e assicuri il rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali in materia di legalità, proporzionalità e giusto processo.

I. Previsione di una soglia minima di gravità per i reati presupposto

Proposta: Escludere l'attivazione *sic et simpliciter* della responsabilità dell'ente per i reati presupposto, prevedendo che la stessa possa essere prevista solo per quelli puniti con pena edittale superiore – nel minimo – a due anni di reclusione.

Motivazione: Il principio di offensività, tanto nel diritto penale sostanziale quanto in quello processuale, impone di concentrare le risorse repressive sui reati effettivamente lesivi di beni giuridici di rilievo. Applicare la normativa 231 a reati bagatellari o formali (es. contravvenzioni minori) contribuisce ad aumentare la pressione burocratica senza reale valore preventivo.

Giurisprudenza e dottrina: Il principio della "tenuità del fatto" ex art. 131-bis c.p. è stato più volte richiamato dalla Corte Costituzionale come corollario della funzione rieducativa e della proporzionalità della pena (sent. 8/2022). La Corte EDU ha più volte stigmatizzato i sistemi punitivi privi di soglie di rilevanza (caso A. Menarini Diagnostics).

Benefici attesi:

- alleggerimento del carico giudiziario;
- focalizzazione del sistema su illeciti realmente gravi;
- maggiore equità e prevedibilità del sistema sanzionatorio.

II. Introduzione dell'istituto della "messa alla prova"

Proposta: Introdurre nel Decreto l'istituto della "messa alla prova" dell'ente, ispirato a principi già presenti nell'ordinamento penale per le persone fisiche (art. 168-bis c.p.), adattandoli alla specificità del sistema di responsabilità amministrativa degli enti. L'obiettivo è duplice: da un lato, rafforzare gli strumenti deflattivi e premiali nell'ambito del procedimento 231; dall'altro, incentivare comportamenti virtuosi da parte dell'ente imputato, nella logica di una "compliance effettiva e sostanziale" e non meramente formale.

Motivazione: L'introduzione della messa alla prova si inserisce nel quadro di un più ampio ripensamento del sistema 231, che richiede soluzioni capaci di coniugare l'effettività della responsabilità dell'ente, la celerità e l'efficienza del procedimento, la valorizzazione di condotte riparatorie, risarcitorie e di prevenzione. In tal senso, la messa alla prova si configura come un istituto ponte tra repressione e prevenzione: un'opportunità



per l'ente di dimostrare, già in sede processuale, la volontà concreta di correggere le proprie prassi organizzative, risarcire i danni, collaborare con le autorità e adottare modelli idonei a prevenire futuri illeciti.

Benefici attesi: Effetto estintivo dell'illecito amministrativo, in caso di esito positivo.

Suggerimenti ulteriori: Subordinare la possibilità di non applicare le misure interdittive cautelari a determinate condizioni, anche connesse a condotte post factum dell'ente.

III. Disciplina normativa dell'Organismo di Vigilanza

Proposta: Inserire nel Decreto una disciplina specifica dell'OdV, che ne definisca:

- i requisiti di professionalità, indipendenza e onorabilità;
- la composizione minima (per dimensione aziendale);
- le funzioni obbligatorie;
- la responsabilità in caso di omessa vigilanza;
- le tutele da ritorsioni interne.

Motivazione: L'OdV rappresenta il vero "ponte" tra la governance societaria e il sistema 231 e tuttavia, ad oggi, è privo di una cornice normativa precisa. Ciò ha prodotto interpretazioni difformi, profili di incertezza sui profili di responsabilità e legittimazione, conflitti d'interesse e inefficienze.

Contenuti suggeriti:

- definizione di requisiti di indipendenza e competenza (analogia con l'art. 2399 c.c.);
- obbligo di formazione continua per i componenti;
- facoltà di accesso diretto agli organi sociali;
- obbligo di motivazione delle verifiche svolte;
- regime di responsabilità civile per omessa vigilanza dolosa o colposa grave;
- tutele da condotte ritorsive del datore di lavoro.

Giurisprudenza: Trib. Milano, sentenza n. 1070/2024, ha evidenziato la centralità dell'OdV nel garantire l'effettività del MOG.

Benefici attesi:

- maggiore chiarezza per le imprese e per i giudici;
- uniformità applicativa;
- rafforzamento dell'efficacia preventiva del modello.

IV. Sistema di "crediti di compliance"

Proposta: introdurre un meccanismo di valorizzazione della "storia aziendale" dell'ente in termini di compliance sostanziale, sotto forma di "crediti di legalità organizzativa", attraverso indicatori oggettivi quali:

- durata del MOG e aggiornamenti periodici (di tipo normativo, organizzativo, nonché in relazione a carenze eventualmente riscontrate in sede di attuazione);
- audit effettuati (supportati da verifiche rigorose e documentate) e riscontri positivi;
- condotte correttive adottate;
- investimenti in formazione e cultura della legalità;
- gestione virtuosa delle segnalazioni;



- adesione a codici di autoregolamentazione e certificazioni volontarie.

Finalità: Riconoscere una "meritevolezza organizzativa" premiale anche in sede sanzionatoria o cautelare, in analogia con le "attenuanti generiche" o con i sistemi di premialità ESG (in dottrina Ruggiero, Piergallini, Sgubbi), incentivando la compliance reale, non meramente difensiva, e favorendo la concorrenza virtuosa tra imprese.

Applicazione: Potrebbe confluire nei criteri per la determinazione della sanzione pecuniaria (art. 11 D.lgs. 231/2001) o per l'accesso a istituti deflattivi oppure quale parametro di selezione negli appalti pubblici.

V. Prescrizione

Occorre, infine, affrontare anche il problema della prescrizione degli illeciti degli enti rispetto a quella dei reati presupposto delle persone fisiche. Il sistema attuale, con termini prescrizionali differenti, crea incertezze e difficoltà operative. Alcuni ritengono che ciò abbia rilevanza dogmatica e impatti sulla politica criminale, poiché la possibilità di una responsabilità dell'ente senza limiti temporali potrebbe incentivare una definizione rapida del procedimento attraverso strumenti premiali. La giurisprudenza e alcune proposte di riforma suggeriscono la sospensione o l'inapplicabilità della prescrizione per gli enti, per evitare che questi possano usarla come strategia difensiva. In tal caso, l'assenza di prescrizione, accompagnata da incentivi premiali, favorirebbe la collaborazione e la risoluzione anticipata del procedimento. Nei sistemi anglosassoni, simili meccanismi sono già efficaci grazie a regole prescrizionali meno garantiste.

Valutazioni critiche: Concentrarsi unicamente sulla prescrizione, sia in senso restrittivo che estensivo, non risolve le vere criticità del sistema 231 e rischia di distogliere l'attenzione dagli obiettivi di effettività e durata ragionevole del procedimento. Modificare i termini prescrizionali non garantisce maggiore giustizia o rapidità, ma può al contrario allungare i processi, generare incertezza per le imprese e ostacolare le finalità deflative del sistema. Una prescrizione breve per gli illeciti degli enti risulterebbe non solo inefficace, ma anche dannosa e contraddittoria rispetto agli scopi del D.lgs. 231/2001, poiché potrebbe incentivare strategie difensive dilatorie, svuotando la funzione deterrente e preventiva della norma e riducendo la compliance a un adempimento formale, anziché promuovere una vera cultura della legalità aziendale.

Proposte: Il bilanciamento tra efficienza e garanzie richiede soluzioni equilibrate che rafforzino gli strumenti premiali e deflattivi senza compromettere legalità, certezza del diritto e diritto di difesa. Proposte di equilibrio e soluzioni alternative potrebbero essere:

- i) la previsione di una disciplina della prescrizione "rafforzata" con la possibilità di introdurre un termine massimo oltre il quale l'azione non è più esercitabile, anche in caso di interruzione, oppure di sospendere la prescrizione solo in presenza di "collaborazione attiva" o di effettivo ravvedimento operoso;
- ii) lo sviluppo di istituti premiali con il rafforzamento delle procedure di patteggiamento e la previsione di benefici solo in caso di collaborazione tempestiva e adozione di efficaci modelli organizzativi (es. esclusione della responsabilità per chi dimostra di aver adottato e attuato modelli di prevenzione idonei oppure sanzioni ridotte e, in caso di ravvedimento operoso, esclusione da responsabilità, ma sempre entro limiti temporali certi).

Occorre, in pratica, modernizzare il processo, puntando su una "compliance premiale" che incentivi comportamenti virtuosi e riduca l'inefficienza dei procedimenti destinati a chiudersi per decorrenza dei termini. La futura riforma dovrà coniugare efficacia repressiva e garanzie, ispirandosi alle migliori esperienze comparate e ai principi fondamentali dell'ordinamento.



Conclusione: verso una riforma organica e coerente

Le proposte qui formulate intendono integrare e rafforzare lo scenario della riforma, considerando anche il punto di vista dei professionisti chiamati a redigere i modelli organizzativi sin dalle specifiche fasi propedeutiche (conoscenza dell'ente e dei suoi processi aziendali, analisi delle procedure, risk assesment, ecc.) e a verificarne l'adeguata attuazione nel loro compito di componenti degli organismi di vigilanza. Una riforma sostanziale non può prescindere da elementi di innovazione normativa capaci di:

- rafforzare la funzione preventiva dei modelli;
- valorizzare le buone prassi organizzative e la prevenzione sostanziale;
- ridurre gli spazi di incertezza interpretativa e discrezionalità giudiziale.
- semplificare l'applicazione per le PMI;
- valorizzare le condotte virtuose;
- rivedere il sistema sanzionatorio;
- migliorare il coordinamento tra giurisdizioni.
- garantire maggiore equità e proporzionalità del sistema;
- promuovere la responsabilizzazione effettiva degli enti.

La riforma, insomma, per essere efficace, dovrà conciliare esigenze di efficienza economica, certezza giuridica e tutela dei valori costituzionali. Una disciplina moderna non deve limitarsi a punire gli enti, ma deve indurli a prevenire e collaborare.

Solo una riforma meditata, equilibrata e partecipata da tutti i protagonisti del sistema potrà restituire alla disciplina 231 il suo ruolo originario: non solo strumento repressivo, ma leva di governance e responsabilità sociale dell'impresa.