



Consiglio Regionale dell'Abruzzo

## NOTA INFORMATIVA SULL'ATTUAZIONE

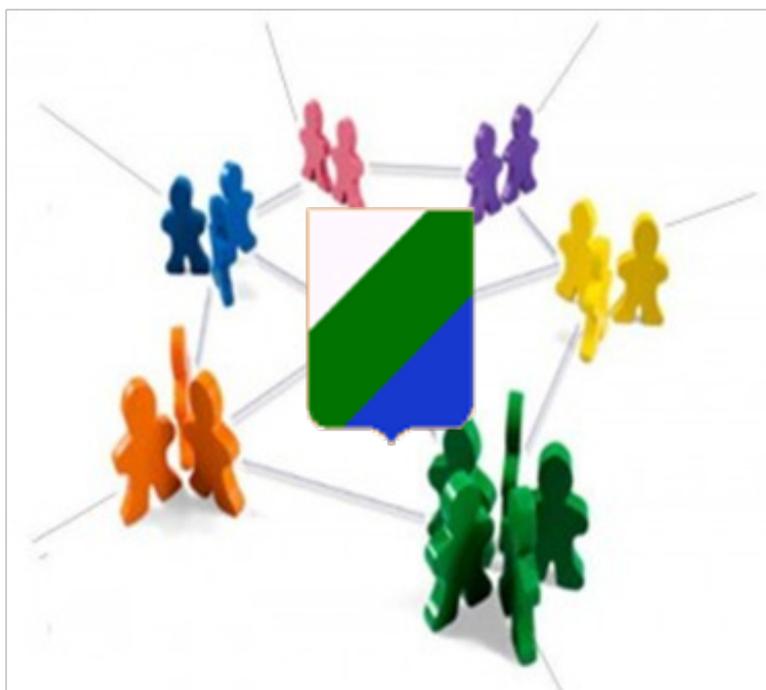
### DELLA L.R. 15/2011

n. 6 - ottobre 2015

a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio

# L.R. 15/2011

*Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300) e modifica all'articolo 67 della L.R. n. 1/2011.*



# Sommario

3	Il decreto legislativo 231/2001
10	L'attuazione della L.R. 15/2011
16	Riflessioni e suggerimenti

## In sintesi

La legge regionale 27 maggio 2011, n. 15 *Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300) e modifica all'articolo 67 della L.R. n. 1/2011*, entrata in vigore il 9 giugno 2011, ha sancito l'obbligatorietà, per gli enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, per i consorzi, le agenzie e le aziende regionali e le società controllate e partecipate, dell'adozione degli strumenti previsti dal D. Lgs. 8/6/2001 n. 231 al fine di conseguire l'esenzione dalla responsabilità amministrativa in caso di illeciti amministrativi dipendenti da reato.

La norma regionale ha in questo modo rinforzato l'incidenza del decreto legislativo che non prevede l'obbligatorietà dell'adozione del modello ma lo considera un requisito indispensabile per realizzare l'esenzione dalla responsabilità amministrativa.

La legge regionale prevede anche "criteri di premialità" nei confronti delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni con cui ha rapporti, che adottano i modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

La regione Abruzzo è stata la prima regione a dotarsi di una disciplina specifica in tale ambito e, a tutt'oggi, solo alcune regioni hanno emanato leggi che ne ricalcano, in vario modo, i contenuti.

# Il decreto legislativo 231/2001

La legge regionale, come già detto, dispone per gli enti dipendenti e strumentali, per i consorzi, le agenzie, le aziende e le società controllate e partecipate della Regione l'adozione delle misure previste dal D. Lgs. 231/2001 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300*.

È necessario quindi, per comprendere lo scopo che la legge regionale si propone di raggiungere, addentrarci nel dettaglio dei contenuti del decreto evidenziando, innanzitutto, il carattere di novità della disciplina che introduce. Prima della sua entrata in vigore l'ente era responsabile del pagamento di somme di importo pari a quello delle multe e ammende comminate al rappresentante legale e all'amministratore o in generale a chi aveva con esso un rapporto di dipendenza, unicamente in caso di insolvenza dei soggetti che avevano commesso reati connessi alla violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivestita o commessi nell'interesse della persona giuridica (art. 197 c.p.).

Con il decreto 231/01 alla responsabilità penale personale del soggetto che commette il reato si affianca la responsabilità "amministrativa" della società.

## Cosa si intende per responsabilità amministrativa?

Tale responsabilità viene definita "amministrativa" dal decreto ma in realtà risulta avere piuttosto un profilo di rilevanza penale<sup>1</sup> seppure di natura colposa,<sup>2</sup> stante il principio costituzionale per cui "la responsabilità penale è personale" (art. 27 comma 1 Cost.). L'obiettivo della norma, come si comprende facilmente, è quello di responsabilizzare e coinvolgere l'ente nella costruzione di un sistema di prevenzione dei reati economici.

## I profili di responsabilità dell'ente

Il presupposto della responsabilità amministrativa degli enti è basato su due criteri:

- a. criterio oggettivo di imputazione:** l'ente è responsabile se il reato è stato commesso a "suo interesse o a suo vantaggio"
- b. criterio soggettivo di imputazione:** l'ente risponde del reato compiuto da:
  - persone con funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di uffici della struttura organizzativa della società o che ne esercitano di fatto, al di là di una investitura formale, la gestione e il controllo;
  - persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di un altro soggetto gerarchicamente superiore (art. 5 c. 1).

<sup>1</sup> A riprova di quanto affermato c'è il fatto che l'eventuale responsabilità è accertata dal giudice nell'ambito di un processo penale (art. 36 d.lgs. 213/01)

<sup>2</sup> La responsabilità amministrativa dell'ente e i modelli organizzativi di D. Cirasole (<http://www.tidona.com/pubblicazioni/20061120.htm>)

## La responsabilità amministrativa dell'ente e le norme europee

La responsabilità personale delle persone giuridiche è stata introdotta dal Decreto Legislativo 231 del 8/6/2001, in osservanza di norme europee ed internazionali che prevedono una specifica disciplina dei reati di natura economica. Citiamo in particolare le seguenti convenzioni che sono state ratificate dal Parlamento italiano con la legge 300/2000:

- » Convenzione sulla tutela finanziaria delle Comunità europee, Bruxelles, 26 luglio 1995;
- » Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, Bruxelles, 26 maggio 1997;
- » Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, Parigi, 17 settembre 1997".

Tali atti hanno obbligato lo Stato italiano ad introdurre una specifica responsabilità delle persone giuridiche cosa che è avvenuta con la legge 300/2000 che ha delegato il Governo ad emanare la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica contenuta nel d.lgs 231/01.

### Inoltre l'ente è responsabile anche quando:

- l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile;
- il reato si è estinto per causa diversa dall'amnistia (art. 8 c. 1).

### La mancata adozione delle misure previste dal decreto espone ad azione di responsabilità per i danni derivanti dal reato gli amministratori e gli organi di controllo in considerazione del dovere a loro attribuito di verificare l'esposizione al "rischio reato" della società amministrata o sottoposta al loro controllo.

### L'esenzione dalla responsabilità

Il decreto mitiga la portata di queste disposizioni prevedendo una serie di strumenti la cui adozione consente di separare la responsabilità della società da quella dell'autore del reato. Infatti, l'ente "non risponde se le persone (...) hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi" (art. 5 c. 2).

Inoltre, se il reato è stato commesso da un soggetto in posizione apicale, l'ente non risponde se prova di aver, prima della commissione del fatto:

- \* adottato e implementato un modello di organizzazione, gestione e controllo e di aver istituito un apposito organo interno incaricato della vigilanza sul rispetto del modello stesso<sup>3</sup>
- \* che il reato sia stato commesso grazie ad elusione fraudolenta del modello
- \* che il reato non si sia verificato in conseguenza di una inefficace vigilanza da parte dell'organo interno di controllo (art. 6 c. 1)

<sup>3</sup> Un disegno di legge giacente alla Camera prevede, tra l'altro, alcune modifiche in caso di commissione di reato da parte di soggetti che occupano una posizione apicale. Tali proposte di modifica sono rivolte a spostare in capo alla pubblica accusa l'onere di dimostrare l'inefficacia dei modelli organizzativi e di gestione adottati per prevenire il reato verificatosi (proposta di legge C. 3640 del 19 luglio 2010 "Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, concernente la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica").

### ALCUNE FATTISPECIE DI REATO PREVISTE DAL D. LGS. 231/2001 (artt. 24 - 25-duodecies)

- Indebita percezione di erogazioni pubbliche;
- Truffa ai danni dello Stato o di altro Ente Pubblico;
- Induzione indebita a dare o promettere utilità
- Corruzione;
- Concussione;
- Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, autoriciclaggio
- Reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato
- Delitti in materia di violazione del diritto d'autore
- Delitti di criminalità organizzata
- Impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
- Delitti contro la personalità individuale
- Delitti informatici e trattamento illecito di dati
- Reati ambientali
- Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro
- Reati societari come:
  - Illegale ripartizione degli utili;
  - Falsità nelle comunicazioni sociali;
  - Operazioni in pregiudizio dei creditori;
  - Formazione fittizia del capitale;
  - Indebita influenza nell'assemblea;
  - Ostacolo all'esercizio della funzione di pubblica vigilanza;
  - Aggiotaggio;

Se invece il reato è stato commesso da soggetti in posizione gerarchicamente inferiore agli organi di direzione, l'ente non risponde per omessa o insufficiente vigilanza se prova di aver, prima della commissione del fatto, adottato e attuato un modello organizzativo idoneo a prevenire fattispecie di reato come quello commesso (art. 7 c. 1-2).

**Reati tentati:** nel caso in cui l'intento delittuoso non è stato portato a compimento, "l'ente non risponde quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento" (art. 26 c. 2).

## Reati commessi all'estero

Le organizzazioni che hanno sedi all'estero (con la sede principale nel territorio italiano) rispondono anche per i reati previsti dagli artt. 7, 8, 9 e 10 del codice penale<sup>4</sup> commessi all'estero da soggetti appartenenti alle filiali estere, a meno che proceda nei loro confronti lo stato del luogo in cui è stato commesso il fatto. Se la legge prevede che il colpevole sia punito a richiesta del Ministro della Giustizia, si procede contro l'ente solo se la richiesta è presentata anche nei suoi confronti (art. 4).

## I soggetti destinatari della normativa

Enti dotati di personalità giuridica, alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica (art. 1 Dlgs. 231/2001) ossia le associazioni, le fondazioni, le società di capitali, le cooperative, le associazioni non riconosciute, i comitati, gli enti pubblici economici, le società miste, le società partecipate da un soggetto pubblico, le società che svolgono funzione pubblica.<sup>5</sup>

## I soggetti esclusi:

Lo Stato, gli enti pubblici territoriali (regioni, province e comuni), gli enti pubblici non economici, e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

## Le sanzioni

Le sanzioni previste dal decreto per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono:

- a) sanzioni pecuniarie;
- b) sanzioni interdittive;
- c) confisca;
- d) pubblicazione della sentenza (art. 9).

<sup>4</sup> Cod. Pen. art. 7 - *Reati commessi all'estero*, art. 8 - *Delitto politico commesso all'estero*, art. 9 - *Delitto comune del cittadino all'estero*, art. 10 - *Delitto comune dello straniero all'estero*.

<sup>5</sup> [http://www.rete-comuni.it/wp-content/files\\_mf/1364381779\\_Gestionedeirisch.pdf](http://www.rete-comuni.it/wp-content/files_mf/1364381779_Gestionedeirisch.pdf)

## LE SANZIONI PECUNIARIE:

Le sanzioni pecuniarie sono sempre applicate quando si verifica un illecito amministrativo dipendente da reato (art. 10). L'entità della sanzione (ossia il numero delle quote)<sup>6</sup> è stabilita dal giudice in base alla gravità del fatto, al grado di responsabilità dell'ente e tenuto conto dell'eventuale operato per eliminare o attenuare le conseguenze dell'illecito o per prevenire la commissione di ulteriori reati. Il giudice stabilisce l'importo della quota commisurandola alla situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente (art. 11).

## LE SANZIONI INTERDITTIVE:

- a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;
- b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi (art. 9).

Sia le sanzioni pecuniarie che quelle interdittive determinano un danno economico e patrimoniale all'ente.

## Il sistema 231/01

L'adozione delle misure e degli adempimenti previsti dal decreto al fine di determinare l'esenzione dalla responsabilità amministrativa implica la realizzazione di un vero e proprio sistema che si costruisce partendo dall'analisi del rischio insito potenzialmente nelle attività svolte dall'ente, la sua gestione attraverso l'implementazione di apposite procedure e protocolli, la stesura di un **codice etico** che rifletta i principi a cui è improntata la **mission** dell'ente, un **sistema disciplinare** che consenta di sanzionare adeguatamente chi

<sup>6</sup> La sanzione pecuniaria viene applicata per quote, in un numero non inferiore a cento né superiore a mille, e l'importo di una quota va da un minimo di 258,22 € (le originarie 500.000 £) ad un massimo di 1.549,37 € (gli originari 3 milioni di £) art. 10.

non rispetti le procedure previste e l'istituzione di un **organo di controllo** responsabile anche dell'irrogazione delle sanzioni. Il punto di partenza nella costruzione del sistema è rappresentato dal modello di organizzazione, gestione e controllo, uno strumento di natura programmatica che individua le procedure e i protocolli da seguire per ridurre il rischio che si possano verificare reati.

Il decreto (art. 6 c. 2) delinea puntualmente il contenuto del modello che deve:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Il costante aggiornamento e la verifica periodica della sua effettiva implementazione sono requisiti necessari per garantirne l'efficacia e l'effettiva operatività.

A tale proposito il decreto dispone:

- 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 (art. 7. C. 4 lett. a);

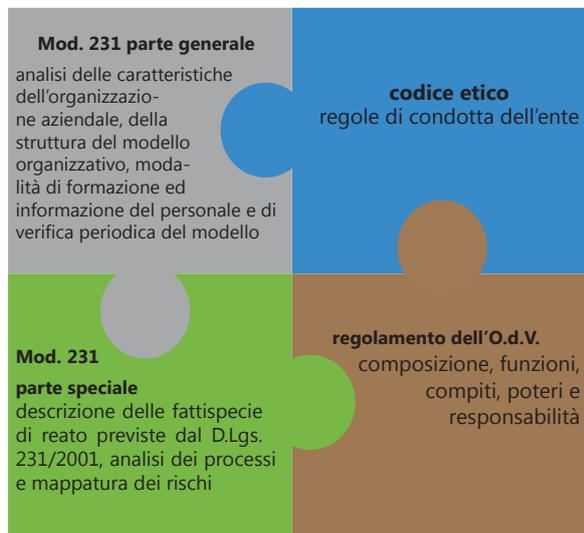
- un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello (art. 7. C. 4 lett. b).

L'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione può avvenire anche "sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati"<sup>7</sup> (art. 6 c. 3). Tuttavia, tali codici di comportamento possono tutt'al più fornire delle indicazioni di metodo nell'elaborazione del modello, il quale per essere realmente efficace e realizzare l'esenzione prevista dall'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001, deve essere disegnato sulla struttura organizzativa dell'ente.

È necessario quindi che il modello scaturisca dalla collaborazione di tutti i soggetti inseriti in ruoli chiave nella struttura, affinché realizzi un'analisi approfondita delle attività dell'ente finalizzata all'individuazione delle aree e dei processi sensibili, al rafforzamento di procedure già esistenti per la gestione del rischio o all'implementazione di nuove misure necessarie a minimizzarlo.

## Il controllo

Il decreto prevede la costituzione di un organismo "dotato di poteri autonomi di iniziativa e controllo" (art. 6 c. 1 lett. b) dotato dei necessari requisiti di professionalità ed indipendenza.



<sup>7</sup> I codici di comportamento adottati dalle associazioni di categoria vengono sottoposti ad una verifica da parte della Direzione Generale della Giustizia Penale del Ministero della Giustizia (di concerto con il/Ministero/interessato/i, la CONSOB e la Banca d'Italia). Nel caso di esito positivo dell'esame, il provvedimento di approvazione sancisce l'efficacia e l'idoneità ad essere utilizzato per la redazione del modello di organizzazione e gestione delle società aderenti all'associazione. [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_12\\_1.wp;jsessionid=37DFB61C37E78EA34FCD4B51277249C3.ajpAL03](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_12_1.wp;jsessionid=37DFB61C37E78EA34FCD4B51277249C3.ajpAL03)

<sup>8</sup> L'idoneità del modello viene valutata dal giudice in sede di procedimento penale per uno dei reati previsti dal decreto. Per comprendere meglio come è strutturato un modello organizzativo possiamo fare riferimento alle Linee Guida approvate da Confindustria parte generale e parte speciale, che costituiscono un riferimento per le imprese associate: [http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/AreeTematiche/Diritto-d-impresa/Documenti/ Dettaglio-doc-diritto-impresa/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/!ut/p/a0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfgjzOJ9PT1MDD0NjLz83UxNDBxNgppwCfYzdLczDTPQLsh0VAVhK9g!!](http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/AreeTematiche/Diritto-d-impresa/Documenti/ Dettaglio-doc-diritto-impresa/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfgjzOJ9PT1MDD0NjLz83UxNDBxNgppwCfYzdLczDTPQLsh0VAVhK9g!!)

L'organo di controllo svolge attività di

1. vigilanza sul rispetto delle misure previste dal modello;
2. di ricezione delle segnalazioni su eventuali fatti illeciti;
3. di modifica e aggiornamento del modello.

L'adozione di questi strumenti e la loro efficace implementazione, escludono la responsabilità diretta dell'ente per i reati commessi.

### Il Modello 231 e le società partecipate secondo giurisprudenza e ANAC

L'applicazione delle norme del decreto legislativo 231/2001 alle società partecipate pubbliche è stato ribadito in due importanti decisioni della Corte di cassazione sez. II penale. Nella sentenza n. 28699/2010<sup>8</sup> la Corte afferma che "ogni società, proprio in quanto tale, è costituita pur sempre per l'esercizio di un'attività economica, al fine di dividerne gli utili, a prescindere da quella che sarà, poi, la destinazione degli utili realizzati" e, successivamente, (sentenza n. 234/2011)<sup>9</sup> puntualizza che per sottrarsi alla disciplina del decreto 231 «la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria, ma non sufficiente, (...) deve essere necessariamente presente anche la condizione dell'assenza di svolgimento di attività economica da parte dell'ente».

#### Alcune definizioni

ex artt. 11 ter, 11 quater, 11 quinquies del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118:

##### Ente strumentale controllato

l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;
  - b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;
  - c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;
  - d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;
  - e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole.
- I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svol-

gono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante.

##### Ente strumentale partecipato

l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) precedenti.

##### Società controllata

la società nella quale la Regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- a) il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria;
- b) il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole.

I contratti di servizio pubblico e gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante.

##### Società partecipata

la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

Recentemente (determinazione n. 8 del 17/06/2015)<sup>10</sup> anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel fornire specifiche indicazioni alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici, nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (legge n. 190/2012) si occupa anche del modello organizzativo 231.

Per gli **enti pubblici economici** viene ribadita l'applicabilità ad essi delle disposizioni del d.lgs. 231/01 e la responsabilità di verifica e controllo delle amministrazioni controllanti.

<sup>8</sup> <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snpen&id=.:20100723/snpen@s2@a2010@n28699@tS.clean.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snpen&id=.:20110111/snpen@s2@a2011@n00234@tS.clean.pdf>

<sup>10</sup> *Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*  
<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/8/Determinazioni.%208del%2017giugno2015.pdf>

Anche in relazione alle **società controllate**, l'ANAC attribuisce precisi obblighi alle **amministrazioni controllanti** "(...) le amministrazioni controllanti sono chiamate ad assicurare che dette società, laddove non abbiano provveduto, adottino un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001. Depone in tal senso il tenore letterale dell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001 che dispone espressamente che le sue disposizioni non si applicano solo «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».

#### **Ente di diritto privato in controllo pubblico** (definizione ex d.lgs. 39/2013)

Le società e gli altri enti di diritto privato, comunque denominati, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina di vertici o dei componenti degli organi.

#### **Società controllate** (ex art. 2359 C.C. libro V titolo V)

- » le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- » le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- » le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

#### **Altri enti di diritto privato partecipati** (definizione ex Det. ANAC n. 8/2015)

Sono da ricomprendere tra gli "altri enti di diritto privato partecipati" quegli enti di natura privatistica, diversi dalle società, non sottoposti a controllo pubblico (...) detti enti, pur avendo natura di diritto privato, si possono configurare quali strutture organizzative che hanno un rilievo pubblico in quanto deputate a svolgere attività amministrative ovvero attività di interesse generale. Nonostante l'autonomia statutaria e gestio-

nale loro riconosciuta, all'amministrazione sono attribuiti poteri di vigilanza in ragione della natura pubblica dell'attività svolta. Detti poteri possono sostanziarsi, ad esempio, nell'approvazione da parte dell'amministrazione degli atti fondamentali, nella formulazione di rilievi sui bilanci, nei compiti di verifica dell'effettiva tutela dei beneficiari secondo le forme individuate negli statuti. Nella categoria degli enti di diritto privato solo partecipati da pubbliche amministrazioni rientrano, anche sulla base della giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, le fondazioni bancarie, le casse di previdenza dei liberi professionisti, le associazioni e le fondazioni derivanti dalla trasformazione per legge di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonostante l'indubbio rilievo di interesse generale delle funzioni ad esse attribuite.

#### **Ente pubblico non economico**

Non esiste una precisa definizione di ente pubblico non economico; in linea generale si tratta di enti con funzioni strumentali rispetto allo Stato (e agli altri enti territoriali). La legge 20 marzo 1975, n. 70 (c.d. legge sul parastato) ne ha originariamente individuato le tipologie. Per capire a quali enti ci riferiamo si può visitare il sito del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne contiene l'elenco ([http://www.funzionepubblica.gov.it/media/337262/enti\\_pubblici\\_non\\_economici.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/337262/enti_pubblici_non_economici.pdf)) oppure sul portale *Pubblica Amministrazione di Qualità* sempre del Dipartimento della Funzione Pubblica ([http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/mirror/i-mlf/strumenti/Vademecum\\_20classificazione\\_20servizi.pdf](http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/mirror/i-mlf/strumenti/Vademecum_20classificazione_20servizi.pdf)).

Lo stesso onere grava sulle amministrazioni controllanti degli **enti di diritto privato in controllo pubblico** che "assicurano (...) l'adozione del modello previsto dal d.lgs. n. 231/2001 da integrare con le misure organizzative e di gestione per la prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012". Diversamente, per quanto riguarda le **società a partecipazione pubblica non di controllo**, ossia le società in cui le amministrazioni detengono una partecipazione non idonea a determinare una situazione di controllo ai sensi dell'art. 2359, c. 1, numeri 1 e 2, del codice civile, la delibera precisa che le amministrazioni partecipanti devono **promuovere** l'adozione del modello di organizzazione e gestione nelle società a cui partecipano "le amministrazioni partecipanti si attivano per promuovere l'adozione del (...) modello organizzativo".

Stesso discorso per gli **enti di diritto privato partecipati** definiti “enti di natura privatistica, diversi dalle società, non sottoposti a controllo pubblico (...) nei confronti dei quali (...) nonostante l'autonomia statutaria e gestionale loro riconosciuta, all'amministrazione sono attribuiti poteri di vigilanza in ragione della natura pubblica dell'attività svolta”.

Anche per questa categoria di soggetti l'ANAC affida alle “(...) amministrazioni che a vario titolo vi partecipano”, la **promozione** dell'adozione di modelli 231, però solo nel caso in cui “ciò sia compatibile con la dimensione organizzativa de(i) (soggetti) stessi”.

Questo interesse per la disciplina ex D.Lgs. 231/01 deriva dal fatto che il modello di organizzazione e gestione è considerato una valida base di partenza per l'elaborazione del Piano di prevenzione della corruzione. Come già previsto dal Piano Anticorruzione Nazionale, anche nelle Linee guida dell'ANAC si conferma la possibilità, per le società e gli altri enti citati (enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato partecipati, enti pubblici economici) di integrare il modello 231 con gli adempimenti previsti dalla normativa anticorruzione in considerazione del fatto che l'impianto di base e gli strumenti previsti sono gli stessi.

### Normativa anticorruzione e sistema 231/2001

La legge n. 190 del 2012 *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, conosciuta semplicemente come legge anticorruzione e il d.lgs. n. 231 del 2001 hanno in comune la finalità (prevenzione di reati ed esonero dalla responsabilità conseguente all'adozione delle misure previste dai testi normativi) e gli strumenti (adozione di Piani/modelli basati sull'analisi del rischio) ma per il resto sussistono molte differenze.

Vediamole in dettaglio.

**Relativamente alla tipologia dei reati** il d.lgs. n. 231 del 2001 si occupa di prevenire i reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società, la legge 190 invece ha un ambito di applicazione oggettivo più ampio rivolto anche ai reati commessi a danno dell'ente.

**Inoltre, per quanto riguarda i reati di corruzione**, il decreto legislativo 231/01 contempla le sole fattispecie concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25) al contrario

la legge n. 190/2012, fa riferimento ad un concetto di corruzione con un'accezione più ampia che si ravvisa quando si verifica un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'inquinamento dall'esterno o l'uso distorto del potere per ottenere vantaggi privati, insomma, un concetto di corruzione che risponde pienamente alla definizione della Corte dei Conti: “*corruzione (...) nel senso più ampio di malamministrazione*”.<sup>11</sup>

**Sempre in relazione alle tipologie di reato**, il d.lgs 231/01 contempla alcune fattispecie di reato (ad ex. reati ambientali, omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, delitti informatici e trattamento illecito di dati) che non sono prese in considerazione dalla legge 190/2012 in quanto esulano dal suo campo di applicazione.

**Infine, un'ultima differenza riguarda il soggetto sanzionato** che, nel caso della l. 190/12 è il Responsabile della prevenzione della Corruzione, nel d.lgs. 231/01 è l'ente.

<sup>11</sup> Corte dei Conti, relazione scritta del Procuratore Generale Lodovico Principato, inaugurazione anno giudiziario 2012 ([http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/documenti\\_procura/procura\\_generale/relazioni\\_anni\\_giudiziari/inaugurazione\\_anno\\_giudiziario\\_2012\\_scritta.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/procura_generale/relazioni_anni_giudiziari/inaugurazione_anno_giudiziario_2012_scritta.pdf))

È evidente il guadagno in termini di risparmio di tempo e di risorse che si consegue essendo sufficiente estenderne l'ambito di applicazione e le misure di prevenzione ai reati da previsti dalla l. 190 (vedi box a pag. 9) avendo cura, soltanto, di collocare i contenuti specifici “in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti” (det. citata).

---

# L'attuazione della L.R. 15/2011

Il testo di legge si compone di 7 articoli (di cui uno, il 2 bis, inserito dall'art. 3 comma 1 della l.r. 1/2015). Di seguito viene esposto sinteticamente il suo contenuto.

## **Obiettivo della legge:**

l'adozione in tutti gli enti destinatari del provvedimento l'adozione delle misure previste dal D.Lgs n. 231/01 *"al fine di realizzare i presupposti per l'esenzione della responsabilità amministrativa per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato"*.

## **Destinatari:**

- \* enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica
- \* consorzi
- \* agenzie e aziende regionali
- \* società controllate e partecipate dalla Regione (art. 2)

Sono esclusi dalla disciplina gli enti pubblici non economici

## **Destinatari esterni:**

La legge prevede "criteri di premialità" nei confronti delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni con cui la Regione Abruzzo ha rapporti, che adottano i modelli di organizzazione e di gestione (art. 2 bis).

## **Tempistica di attuazione della legge:**

La tempistica per l'adeguamento dei destinatari (ex art. 2) alle prescrizioni della legge è abbastanza ridotta, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, infatti, devono adottare i modelli di organizzazione, di gestione e controllo e trasmetterne una copia (insieme alla deliberazione di adozione) alle strutture competenti della regione Abruzzo (artt. 3 e 4 c. 1).

## **Contenuto dei modelli:**

La legge specifica il contenuto di tali modelli di organizzazione, di gestione e controllo che devono prevedere "(...) in relazione alla natura dei servizi e delle attività svolte ed alla dimensione dell'organizzazione, misure idonee a garantire lo svolgimento della propria attività nel rispetto della legalità, della eticità e della trasparenza, nonché a scoprire ed eliminare preventivamente e tempestivamente eventuali situazioni a rischio" (art. 3).

## **Modalità di controllo:**

L'organo di vigilanza degli enti è tenuto a predisporre annualmente una relazione da trasmettere ai competenti uffici della Regione Abruzzo (art. 4 c. 2).

## **Le società partecipate, gli enti pubblici vigilati e gli enti di diritto privato in controllo pubblico della regione Abruzzo**

Le tabelle seguenti sono state predisposte con l'ausilio dell'allegato al Bilancio regionale di Previsione 2015-2017 (l.r. 3/2015) integrato con l'elenco degli enti e le società pubblicato nelle pagine dedicate all'*Amministrazione Trasparente* del sito web istituzionale della Giunta regionale e con il prospetto allegato alla D.G.R. 255/2015. Nelle tabelle 1, 2 e 3 sono riportate n. 20 società spa, srl e società consortili, n. 11 consorzi, n. 4 fondazioni, n. 6 enti pubblici economici, n. 9 enti strumentali, aziende ed agenzie infine, n. 6 enti di altra natura (istituzioni, associazioni, ecc.) per un totale di 56 enti. Non sono stati inseriti i consorzi di sviluppo industriale in quanto in essi la Regione non ha più alcuna partecipazione pur essendo ancora presenti nell'elenco pubblicato sul sito della Regione e le società di secondo livello ossia quelle indirettamente controllate dalla Regione attraverso società controllate direttamente.

Società partecipate della Regione Abruzzo*	% partecipazione Reg. Abruzzo
Arpa S.p.A.**	100%
SAGA Società Abruzzese Gestione Aeroporto S.p.A.	99,49%
FIRA S.p.A.	51%
Abruzzo Sviluppo S.p.A.	100%
Centro Ceramico Castellano – Società Consortile a r.l.	30,63%
CODEMM – Consorzio Didattico per la tutela e la valorizzazione degli Ecosistemi Montani e Marginali	25%
Gestione Trasporti Metropolitan S.r.L.**	100%
Ferrovia Adriatico Sangritrana S.r.L.**	100%
Fondazione Mario Negri Sud	
Consorzio Ente Porto di Giulianova	21,74%
Eurosviluppo S.p.A.	2,72%
Circolo Nautico Vallonchini S.p.A.	10,70%
Majella S.p.A.	30%
Consorzio Polo Universitario di Sulmona e del Centro Abruzzo - Soc. Cons. a r.l.	61,18%
Abruzzo Engineering S.p.A.	60%
Gran Sasso Teramano S.p.A.	3,05%
Lanciano Fiera Polo fieristico d'Abruzzo - consorzio	20%
C.R.AB. - Consorzio di Ricerche applicate alla biotecnologia – consorzio di diritto privato	33,33% - in liquid.
COTIR - Consorzio per la divulgazione e sperimentazione delle tecniche irrigue - Soc. Consortile a r.l.	61,90% - in liquid.
C.RI.V.E.A. - Consorzio per la Ricerca vitivinicola ed enologica in Abruzzo - Società Consortile a r.l.	63,75% - in liquid.
Centro Agro-Alimentare "La Valle del Pescara" - Società Consortile a r.l.	77,4%
Consorzio di Ricerca per l'Innovazione Tecnologica, la Qualità e la Sicurezza degli Alimenti S.c.r.l.	70%
Ambiente e Sviluppo S.p.A.	10%
Cisi Abruzzo spa - Centro Integrato per lo sviluppo dell'imprenditorialità in Abruzzo - 12/2015	3,75%
Consorzio di ricerca del Gran Sasso	0,14% - in liquid.
Società S.I.R. SpA	51% - in liquid.

\* Con deliberazione 255/31.03.2015 "Avvio del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute. Piano di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Abruzzo, comprensivo del Piano operativo ex art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)" la Giunta ha approvato il piano di razionalizzazione delle controllate / partecipate che prevede anche la dismissione delle quote in alcune società.

\*\* A seguito di fusione tra A.R.P.A. S.p.A., G.T.M. S.r.l. e F.A.S. S.r.l. si è costituita una nuova società denominata Società Unica Abruzzese di Trasporto (T.U.A. S.p.A.)

## Enti pubblici vigilati della regione Abruzzo

ARAP - Azienda Regionale delle Attività Produttive* - ente pubblico economico
ASP PESCARA (Azienda pubblica di Servizi alla Persona) - ente strumentale (L.R. 17/2011)
ASP 1 TERAMO (Azienda pubblica di Servizi alla Persona) - ente strumentale (L.R. 17/2011)
ASP 2 TERAMO (Azienda pubblica di Servizi alla Persona) - ente strumentale (L.R. 17/2011)
A.T.E.R. Chieti - ente pubblico economico
A.T.E.R. L'Aquila - ente pubblico economico
A.T.E.R. Pescara - ente pubblico economico
A.T.E.R. Teramo - ente pubblico economico
A.T.E.R. Lanciano - ente pubblico economico
Consorzio di Bonifica Centro Bacino Saline, Pescara, Alento, Foro
Consorzio di Bonifica Ovest Bacino Liri-Garigliano
Consorzio di Bonifica Nord Bacino Tronto, Tordino, Vomano
Consorzio di Bonifica Interno Bacino Aterno, Sagittario
Consorzio di Bonifica Sud, Bacino del Moro, Sangro, Sinello e Trigno
Deputazione teatrale - Teatro F. Fenaroli di Lanciano - organismo privo di personalità giuridica
Deputazione teatrale - Teatro Marrucino di Chieti - istituzione comunale
Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - (organismo di diritto pubblico)
Istituto Abruzzese per la storia della resistenza e dell'Italia contemporanea - ente pubblico
CO.Ges A.M.P. Terre di Cerrano
ADSU Azienda per il Diritto agli Studi Universitari di L'Aquila
ADSU Azienda per il Diritto agli Studi Universitari di Chieti
ADSU Azienda per il Diritto agli Studi Universitari di Teramo
A.R.I.T. Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica
A.R.T.A. Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente
A.S.R. - Agenzia Sanitaria Regionale

\* Costituito in data 8/04/2014 a seguito di atto di fusione dei consorzi per lo sviluppo industriale della provincia di Teramo, di L'Aquila, di Avezzano, di Sulmona, del Sangro e del Vastese.

## Enti di diritto privato in controllo pubblico

Teatro Stabile d'Abruzzo (TSA) - ente morale ad iniziativa pubblica con personalità giur. Privata
Fondazione Michetti - ente morale ad iniziativa pubblica con personalità giur. Privata
Istituzione Sinfonica Abruzzese (ISA) - ente morale - ONLUS
Fondazione CIAPI - fondazione 100% controllata
Associazione CIAPI Abruzzo Formazione - associazione 97% controllata

## L'ambito di analisi: le società e gli enti della regione Abruzzo

La legge indica come destinatari gli enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, i consorzi, le agenzie e le aziende regionali, nonché le società controllate e le società partecipate dalla Regione.

A tutti gli enti (di cui alle tabelle 1, 2 e 3) è stata inviata una nota con la quale è stato chiesto di specificare la propria natura giuridica (ente strumentale controllato, ente strumentale partecipato, società controllata e società partecipata) e l'ambito di attività, sono stati richiesti inoltre lo statuto, il modello di organizzazione e gestione (se predisposto) e le eventuali relazioni dell'Organismo di Vigilanza.

Successivamente, in base anche alle risposte degli enti, dall'analisi sono stati esclusi quelli in liquidazione, quelli con partecipazione inferiore al 20%<sup>12</sup> e gli enti pubblici non economici a cui la legge regionale non si applica.

In riferimento a questi ultimi, non esistendo una definizione legislativa precisa (e anche la dottrina è piuttosto discorda in merito) non è stato sempre facile individuare gli appartenenti a questa categoria, per questo nei casi dubbi è stato espressamente richiesto agli enti di qualificarsi come tali.

Le società partecipate, gli enti vigilati e le agenzie incluse nell'analisi	
Società partecipate	Enti pubblici vigilati
CODEMM – Consorzio Didattico per gli Ecosistemi Montani e Marginali	ARAP - Azienda Regionale delle Attività Produttive
SAGA Società Abruzzese Gestione Aeroporto S.p.A.	ASP PESCARA (Azienda pubblica Servizi alla Persona)
Abruzzo Engineering S.p.A.	ASP 1 TERAMO (Azienda pubblica Servizi alla Persona)
Arpa S.p.A.	ASP 2 TERAMO (Azienda pubblica Servizi alla Persona)
Majella S.p.A.	A.T.E.R. Chieti
FIRA S.p.A.	A.T.E.R. L'Aquila
Gestione Trasporti Metropolitan S.r.L.	A.T.E.R. Pescara
Ferrovia Adriatico Sangritrana S.r.L.	A.T.E.R. Teramo
Abruzzo Sviluppo S.p.A.	A.T.E.R. Lanciano
Centro Ceramico Castellano – Società Consortile a r.l.	
Consorzio Ente Porto di Giulianova - ente strumentale	
Centro Agro-Alimentare "La Valle del Pescara" - Società Consortile a r.l.	
Lanciano Fiera Polo fieristico d'Abruzzo - consorzio	
Consorzio Polo Universitario di Sulmona e del Centro Abruzzo - Soc. Cons. a rl	

Tab. 4

<sup>12</sup> In ossequio alla definizione di società partecipata ai sensi del d.lgs. 118/2011 "la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata". E' il caso di precisare però, che le società della Regione rientranti in questa categoria, tranne in un caso, presentano percentuali di partecipazione molto inferiori alla soglia (attorno al 2-4 %).

Per l'individuazione dell'ambito soggettivo di analisi sono stati adottati criteri molto stringenti che hanno determinato l'esclusione di enti dalla dubbia assoggettabilità alla disciplina o che comunque avessero espressamente dichiarato di non esservi soggetti.

In conseguenza di ciò, su 56 enti partecipati/vigilati dalla Regione Abruzzo ne sono stati inclusi nell'analisi 23 (tab. 4).

Dei 23 enti individuati soltanto 16 hanno risposto alla richiesta di invio dei dati.

Nel dettaglio:

- n. 11 (tra società ed enti pubblici economici, circa il 50% degli enti interessati) hanno inviato il Modello Organizzativo e Gestionale (e, nella quasi totalità dei casi, anche il resto della documentazione richiesta);
- n. 2 società hanno comunicato che il modello è ancora in corso di predisposizione;
- n. 1 società ha riferito di non aver ancora predisposto il modello 231 a causa della propria situazione di particolare criticità;
- n. 2 enti hanno trasmesso la documentazione prevista dalla normativa anticorruzione.

In conclusione, risulta evidente la scarsa risposta da parte degli enti, sia nell'ottemperare alla nostra richiesta di informazioni, sia nell'adempiere alle prescrizioni della legge regionale.

Per quanto riguarda l'introduzione di criteri di premialità nei confronti delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni con cui la Regione ha rapporti (art. 2 bis) la quasi totale assenza di riscontri da parte delle strutture tecniche della Giunta regionale (un solo servizio regionale ha comunicato di non aver mai formulato proposte in merito) non ha consentito di appurare se siano stati introdotti e in quali casi.

#### Le altre normative regionali in materia

Nel procedimento di analisi di una legge è sempre utile verificare come altre realtà regionali hanno operato per risolvere il problema alla base della politica. Nella ricerca condotta è emerso che la maggior parte delle Regioni ha preferito utilizzare altri strumenti (prevalentemente atti di Giunta) per conseguire gli obiettivi del sistema 231/01.

#### CALABRIA

La legge regionale 4-12-2012 n. 60 *Adeguamento ai modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 concernente "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, è molto simile nei contenuti alla nostra legge regionale sia per l'obiettivo generale che vuole raggiungere sia in relazione ai soggetti a cui si applica. A differenza della nostra legge però, si preoccupa di garantirne l'osservanza attraverso l'introduzione di una disposizione sanzionatoria a carico degli enti inadempienti: *"Il mancato adeguamento ai modelli di cui al comma 1 comporta la sospensione della erogazione di contributi, trasferimenti, risorse a qualsiasi titolo erogati dalla Regione fino alla effettiva adozione di tali modelli. I Diparti-*

*menti regionali che esercitano la vigilanza sui soggetti di cui all'articolo 2 [enti pubblici economici dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, fondazioni costituite dalla Regione, società controllate dalla Regione] verificano il rispetto di quanto previsto al comma 1 e dispongono, in caso di mancato adeguamento, la sospensione delle erogazioni".*

#### PUGLIA

Non ha emanato una specifica disciplina in materia ma ha previsto all'art. 25 c. lett. a) della legge della regione Puglia n. 26/2013 *"Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013"* che la regione effettui *"(...) il monitoraggio delle attività connesse alla vigilanza dei modelli di gestione, organizzazione e controllo adottati dalle società controllate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (...)"*;

Inoltre il comma 5 dello stesso articolo obbliga il servizio regionale competente a coordinarsi con gli organismi di vigilanza previsti dal d.lgs. 231/2001 *"(in relazione (...)) (al)le attività connesse alla vigilanza dei modelli di gestione, organizzazione e controllo adottati dalle società controllate ai sensi del medesimo d.lgs. 231/2001"*.

#### LOMBARDIA

La legge regionale della Lombardia n. 33 del 30 dicembre 2009 *Testo unico delle*

leggi regionali in materia di sanità, prevede, all'art. 13 bis, "Al fine di elevare la qualità del sistema sanitario regionale, ciascuna azienda sanitaria adotta, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, un codice etico-comportamentale costituito dal codice etico e dal modello organizzativo in cui sono riportate le procedure da seguire affinché le attività si svolgano in conformità ai principi enunciati nel codice stesso. Con la stessa deliberazione sono definite le modalità di costituzione e la durata dell'organismo di vigilanza preposto, all'interno di ciascuna azienda, a verificare l'efficacia e la corretta applicazione del codice etico-comportamentale".

Inoltre con diversi atti di Giunta regionale, la Lombardia ha allargato l'ambito di applicazione del d.lgs 231/01 anche a soggetti privati nell'ambito sanitario, socio-sanitario e della formazione professionale.

Nel dettaglio:

- > la D.G.R. n. 9/3540 del 30-5-12 *Determinazioni in materia di esercizio e accreditamento delle unità di offerta sociosanitarie e di razionalizzazione del relativo sistema di vigilanza e controllo*, all'allegato B, tra i requisiti trasversali di esercizio e di accreditamento delle unità di offerta sociosanitarie prevede che i soggetti gestori di unità di offerta sociosanitarie residenziali adottino "il sistema di "compliance" 231 "(...) come ulteriore garanzia dell'efficienza e della trasparenza dell'operato sia della Regione che dell'ente accreditato, con lo scopo di migliorarne l'organizzazione e l'efficienza di funzionamento".
- > nell'ambito sanitario, la D.G.R. n. 9/3856 del 25-7-12 *Determinazioni in ordine ai requisiti previsti per la sottoscrizione del contratto da parte delle strutture accreditate di diritto privato* prevede che "(...) i soggetti privati accreditati (comprese fondazioni ed enti no profit) diversi dalle strutture di ricovero e cura che sono nelle condizioni di accedere ad accordi contrattuali o a finanziamenti per prestazioni rese per il Servizio Sanitario Regionale di valore pari o superiore a 800.000 euro per anno (...)" per poter stipulare "(il

contratto integrativo annuale" l'obbligo di "applicare l'intero sistema di prevenzione di cui al D.Lgs. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa delle Persone Giuridiche e trasmettere, entro la fine del mese di febbraio di ogni anno, alla ASL competente per territorio, un sintetico estratto della relazione annuale dell'organismo di vigilanza, previsto dal D.Lgs. 231/2001, attestante, in modo esplicito ed inequivocabile, l'efficace e corretta applicazione del modello organizzativo e l'assenza/evidenza di criticità".

- > infine, la D.G.R. n. 8/4799 del 30-05-07 *Procedure e requisiti per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati per erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale nonché dei servizi per il lavoro*, prevede, tra i requisiti richiesti agli operatori per l'accreditamento, anche l'adozione del modello organizzativo e gestionale, specificando nel dettaglio anche il contenuto obbligatorio del modello stesso.

#### VENETO

La regione Veneto non ha emanato una specifica normativa tuttavia con la deliberazione di Giunta regionale n. 3966/07 ha sollecitato le società partecipate dalla regione Veneto a dotarsi dei modelli di organizzazione e controllo previsti dal D.Lgs. n. 231/2001.

#### CAMPANIA

Anche la regione Campania (D.G.R. del 22-7-13, n. 242) ha previsto l'adozione del modello 231 per l'accreditamento degli operatori (sia pubblici che privati) per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale e dei servizi per il lavoro tuttavia, a differenza della Lombardia, l'adozione del modello non costituisce requisito per l'accreditamento bensì consente l'attribuzione di un punteggio superiore per l'iscrizione nell'Elenco regionale.

#### LAZIO

Con la D.G.R. 23-3-12 n. 112 la Regione Lazio ha previsto l'obbligo per le società in house regionali di pubblicare sul proprio sito web istituzionale il modello 231.

## Riflessioni e suggerimenti

La L.R. 15/2011 non sembra aver raggiunto i propri obiettivi sostanzialmente a causa della scarsa conoscenza dei suoi contenuti e della difficile individuazione degli enti soggetti alla sua disciplina. Di seguito, in dettaglio, l'analisi delle criticità e i suggerimenti per una sua migliore implementazione.

### Raccolta dati

L'analisi dell'attuazione di questa legge si è rivelata un'impresa piuttosto ardua per le difficoltà che si sono presentate nel definire l'ambito di analisi e nella raccolta delle informazioni; difficoltà che hanno avuto un notevole impatto sul lavoro determinando una dilatazione eccessiva della fase di raccolta dei dati e una sostanziale impossibilità di verificarne l'attuazione in termini di raggiungimento dei suoi obiettivi.

La carenza di informazioni sia dagli enti partecipati sia dalle strutture tecniche della Giunta regionale interessate, non ha consentito di verificare se i documenti ex 231 (modello e relazione dell'organo di Vigilanza) siano pervenuti correttamente ai Servizi competenti e se siano stati introdotti i criteri di premialità previsti all'art. 2 bis della legge regionale.

**Risulta indispensabile, alla luce di quanto appena descritto e in previsione di futuri lavori di analisi, costruire rapporti di collaborazione tra l'organismo consiliare responsabile della funzione di controllo e le strutture della Giunta regionale che possano facilitare la raccolta delle informazioni.**

### I destinatari della disciplina regionale

La norma indica i destinatari della disciplina regionale, includendo nella disciplina molte ed eterogenee categorie. Ciò ha creato numerosi problemi di identificazione degli enti soggetti alla legge.

Infatti, come già precisato, nell'elenco indicato all'art. 2 del testo legislativo quali *"enti dipendenti e strumentali, con o senza personalità giuridica, consorzi, agenzie e aziende regionali, società controllate e partecipate"* dovevano essere individuati gli apparte-

nenti alla categoria degli enti pubblici non economici che, ricordiamo, sono espressamente esclusi dall'applicazione della legge. Ad eccezione delle società che non pongono dubbi di sorta, gli altri enti vigilati e/o strumentali, le aziende e le agenzie hanno richiesto una verifica caso per caso, anche attraverso la lettura degli atti costitutivi e degli statuti e il coinvolgimento dei soggetti stessi per chiarirne la natura (di enti pubblici non economici o meno) e quindi la posizione di fronte alla disciplina regionale. In diversi casi gli stessi enti hanno rivelato una certa difficoltà nel valutare la propria soggezione alla disciplina regionale.

**La legge dovrebbe ridefinire con maggiore trasparenza le procedure per l'identificazione degli Enti anche tramite la Giunta Regionale.**

La mancanza di chiarezza in proposito si riverbera necessariamente sull'attuazione della legge e pertanto **si considera assolutamente necessaria una revisione del testo legislativo per assegnare alla Giunta Regionale il compito di definire in maniera puntuale l'ambito soggettivo predisponendo un elenco puntuale degli enti strumentali, aziende e società interessate** (da aggiornare periodicamente) al fine di agevolare il lavoro dei soggetti interessati e migliorare l'efficacia della legge.

### Società partecipate con quota regionale minimale e società di secondo livello

Come abbiamo già avuto modo di precisare, le società con partecipazione regionale inferiore al 20% sono state escluse dalla nostra analisi in quanto si è ritenuto che la regione Abruzzo, considerata l'esiguità della quota di partecipazione, non disponesse del potere contrattuale necessario a determinare l'assoggettabilità alla normativa in questione ma che potesse eventualmente esercitare solo un'attività di sensibilizzazione sul tema. **In proposito la legge regionale dovrebbe precisare se l'obbligo di adottare gli strumenti ex d.lgs. 231/01 riguardi tutte le società partecipate indipendentemente dalla quota, oppure determinare criteri di coinvolgimento nelle aziende in**

cui la quota di partecipazione della Regione non è rilevante ai fini delle decisioni che l'organo amministrativo assume per il funzionamento dell'Ente prevedendo, ad esempio, la possibilità di proporre agli altri soci, in sede di approvazione del bilancio societario, l'adozione delle misure 231. Stesso discorso per le società partecipate di II livello che la legge non menziona espressamente e che pertanto pongono gli stessi dubbi interpretativi.

### **Sanzione per inadempienza**

Nel corso dell'analisi è emerso che molti enti non erano a conoscenza della legge o comunque ignoravano di essere soggetti alla sua applicazione oppure, pur conoscendola, non si erano adoperati per adempiere agli obblighi da essa previsti.

**Per assicurarne il rispetto, si ritiene necessaria la previsione di una qualche forma di sanzione per gli enti inadempienti sull'esempio della regione Calabria (legge regionale 4-12-2012 n. 60) e soprattutto, una migliore informazione sulla disciplina e sui suoi contenuti.**

Le informazioni sono tratte da materiale pubblicato sulla pagina web Amministrazione Trasparente del sito della Regione Abruzzo, dai testi di legge, da pubblicazioni on line di natura giuridica, sentenze e atti deliberativi e dai documenti forniti dagli enti e dalle società contattate,  
La Nota è stata redatta dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio, Silvana de Paolis (Dirigente), Sergio Iovenitti (Responsabile), Silvia Macciocchi.

*Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio*

*tel.* 0862 644755  
0862 644478  
0862 644783

*e-mail* [servizio.monitoraggio@crabruzzo.it](mailto:servizio.monitoraggio@crabruzzo.it)