

ENTI PUBBLICI ECONOMICI, ENTI STRUMENTALI DI ISTITUZIONI TERRITORIALI, SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: OBBLIGATORIO IL MOGC 231

GIUSEPPE TONDI, Dottore commercialista e pubblicista

Il recente varo della l. 190/2012, cosiddetta legge anticorruzione, ha reso del tutto obbligatorio, per gli *Enti pubblicistici con finalità economiche e le società partecipate dalle Pubbliche Amministrazioni*, l'introduzione del MOGC 231 all'interno dei propri sistemi gestionali, affinché possa realizzarsi, tra le altre ragioni, un necessario *allineamento* alle specifiche contenute nella suddetta legge, che altrimenti risulterebbero a valle disattese per la totale assenza di controlli specifici protesi ad eliminare i potenziali rischi di *corruzione* rintracciabili nelle attività poste in essere dagli organismi di rappresentanza e dal personale tutto degli stessi Enti attraverso cui le *Pubbliche Amministrazioni* agiscono in forma/organizzazione imprenditoriale e veste commerciale. Il presente lavoro mette in luce alcuni spunti di riflessione sugli esiti di una lettura congiunta della normativa anticorruzione con la normativa sulla responsabilità da reato degli enti, e sulle motivazioni che conducono a ritenere *non disponibile*, ad opera degli organi di *governance* dei summenzionati Enti, la decisione circa l'adeguamento dei loro sistemi di controllo interno alle disposizioni di cui al *d.lgs. 231/2001*, decisione che pertanto assume i contorni e la rilevanza di un vero e proprio *atto imperativo*, di novellata matrice giuridica, inerente i doveri del loro ufficio.

1. Premessa

Le decisioni assunte nelle imprese dal *management*, di *corporate or business*, sul piano strategico, programmatico, tecnologico, finanziario ed organizzativo incorporano quasi sempre un non trascurabile carico di «*stocasticità*».

Tali determinazioni aziendali, per chi ha la responsabilità della gestione, sono *ingaggiate* in larga parte sulla base di previsioni aventi ad oggetto il futuro andamento dei mercati di approvvigionamento, per tutte le risorse acquisite, e sbocco, per tutti i prodotti e servizi commercializzati, in tutti i loro risvolti di carattere umano, sociale, etico, politico e legislativo, in ambiente domestico, comunitario ed internazionale.

Non sempre è lecito dare per scontato che le previsioni siano corrette, tanto che, nonostante l'impiego di sofisticati strumenti matematici e statistici attraverso cui i dati/eventi vengono passati al vaglio e laddove siano state opportunamente individuate le variabili direzionali su cui gli eventi pianificati e programmati mostrino nel tempo tendenza a sovrapporsi alle previsioni, nessuno è in grado di poter affermare, con sufficiente certezza, che nell'orizzonte temporale di valenza delle proiezioni

quantitative rilasciate da quelle previsioni, le entità enumerabili, classificabili e valutabili si presentino similmente della stessa forma e consistenza di quelle poste a obiettivo di breve, medio e lungo periodo delle attività manageriali ed operative aziendali.

In sostanza, prevedere l'evoluzione di un evento pianificato e programmato, in ambito aziendale, vuol dire immaginare le *modalità*, i *tempi* e le *dimensioni* di come quell'evento andrà in futuro a rappresentarsi, assegnando alle coordinate vettoriali indicate un valore limite pari a «0», per negarne l'osservabilità rispetto a quanto ipotizzato, ed un valore limite opposto pari ad «1» nel caso di positiva e precisa concordanza.

Tra il valore limite *on the bottom = wrong/untrue* e il valore limite *on the top = true/truthful*, ovviamente quasi mai realmente percepibili, si distendono infiniti valori che rappresentano le innumerevoli *probabilità* di accadimento legate all'evento oggetto di analisi.

Naturalmente, parlare di probabilità significa accertare o quanto meno avere meditata coscienza del carico di *stocasticità* che l'evento trascina con sé.

Alcuni eventi, se non altro per le proprie caratteristiche intrinseche, mostrano un'attendibile grado di stabilità nella loro catarsi, per cui azzardare previsioni stocasticamente graduate ed asintoticamente tendenti all'unità può apparire del tutto normale.

Il costo del lavoro, ad esempio, è rinvenibile consultando i CCNL di categoria, che generalmente si rinnovano con cadenza triennale.

In virtù del protocollo di stabilità stilato nel 1992 tra i sindacati dei lavoratori (CGIL, CISL, UIL), il governo Amato e Confindustria, il suo adeguamento contrattuale finisce grossomodo per rispecchiare il tasso programmato di inflazione stabilito annualmente con provvedimento del MEF.

Tale elemento, pertanto, nei *budget* aziendali e nei documenti di pianificazione, viene articolato in base alle mutate esigenze di carattere strategico ed organizzativo, ma non rilascia, in termini numerici e quantitativi, grosse preoccupazioni intorno alla sua dinamica evolutiva.

Altri eventi, di contro, segnalano una *naturale e/o anomala variabilità temporale*, che può assumere forme fisiologiche, ed in tal caso l'aggiustamento/aggiornamento delle previsioni rientra nella ordinaria attività di *feedback* gestionale, (misura e ragione degli scostamenti, loro contenimento/eliminazione), oppure sembianze inattese, tali da ordire una più realistica reimpostazione della gestione oppure, in non rari casi, un generale e più consono riorientamento strategico del *business*.

Certamente alcune fattispecie di eventi inattesi, pur se teoricamente conosciuti in fase di pianificazione/programmazione e pur se dotati di un elevato carico di *stocasticità*, possono determinare stazioni alternative di ancoraggio e vie d'uscita non sempre facili e confortevoli per il sistema socio-economico che le dovrà sopportare (tagli selettivi di attività, riduzioni di personale, chiusure di filiali e stabilimenti, *turnaround*/ristrutturazioni), ma è pur altrettanto vero che a tali eventi il *management* assegna generalmente un basso profilo di probabilità di accadimento, proprio perché spesso accompagnati/generati da palingenesi macroeconomiche che non appartengono alla sfera dell'influenzabile/determinabile da parte del *management* stesso.

Parliamo di improvvise perdite di quote di mercato estero dovute a leggi introdotte dai paesi importatori che impongono nuove specifiche di qualità ai prodotti importati, non realizzabili in tempi brevi dall'impresa, rivoluzioni tecnologiche che impongono

un repentino adattamento delle strutture produttive ed organizzative dell'impresa non concertabili in via immediata, subitanea *riconfigurazioni* dei mercati condotte da concorrenti aggressivi e portatori di idee altamente innovative sottovalutate in fase di monitoraggio dell'ambiente esterno, nuove normative, anche di carattere internazionale, che impongono adeguamenti tecnologici per tutelare salute e ambiente, a cui l'impresa non riesce a conformarsi nei tempi previsti per carenza di risorse finanziarie ed organizzative.

Altre varietà di eventi inattesi, invece, prevedibili, valutabili, non sempre misurabili, efficacemente contenibili, sebbene non del tutto eliminabili, appartengono al novero delle attività umane intraprese dall'organismo personale all'interno dell'organizzazione, alla dicotomia tra ciò che è lecito fare e ciò che non è assolutamente consentito comporre in modo consapevole e doloso oppure anche soltanto in maniera inconsapevole e colposa.

Ci riferiamo a tutti i casi in cui le attività dei membri dell'organizzazione sfociano in violazione di leggi, da qualunque fonte normativa provengano, nazionali e non, regolamenti, codici etici, procedure interne, mansionari e regole di condotta asseverati nel *business*.

Le infrazioni potenzialmente imputabili alle attività umane svolte nell'organizzazione, hanno connotati diversi e conseguenze diverse sul patrimonio tangibile ed intangibile dell'impresa.

Risulta, pertanto, del tutto funzionale ad una corretta e legittima gestione degli affari, avere una esatta percezione del potenziale di *non conformità* aggregato alle attività umane poste in essere lungo tutta la sequenza dei processi funzionali ed operativi in cui si realizza la *mission* dell'impresa.

2. La gestione del rischio

In tempi moderni l'organizzazione che apprende, trasmette innanzitutto *informazione* a tutti i suoi membri e corregge simultaneamente il proprio assetto, con l'obiettivo di riflettere le arricchite conoscenze e le nuove idee in più avanzate *routine* comportamentali, capaci di affrontare proattivamente il cambiamento e trarre da esso unicamente vantaggi in termini di accresciuta competitività e capitalizzazione di risorse fiduciarie, sfruttando tutte le opportunità e contestualmente rimuovendo tutte le minacce.

Nel pensiero di Peter Senge, i sistemi socio-economici orientati all'apprendimento partoriscono

«(...) *organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are continually learning to see the whole together. The basic rationale for such organizations is that in situations of rapid change only those that are flexible, adaptive and productive will excel. For this to happen, it is argued, organizations need to discover how to tap people's commitment and capacity to learn at all levels (...)*¹»

¹ SENGE, *The Fifth Discipline, Measuring Business Excellence*, Vol. 1, 1997.

Strumentale alla trasformazione dell'apprendimento individuale in apprendimento collettivo è la *comunicazione organizzativa*, che possiamo definire come l'insieme delle modalità procedurali e dei processi relazionali, formalizzati e non formalizzati, attraverso cui viaggiano le notizie e i dati quantitativi afferenti gli accadimenti aziendali, sia *interni* che provenienti dai *sistemi di confine*, in senso onnidirezionale e multivettoriale, ed in assenza di qualsivoglia ostacolo burocratico alla loro libera circolazione e fruizione².

Progettare e realizzare un'organizzazione che deve essere duttile e reattiva a qualunque fisionomia di cambiamento, al punto da fagocitare ogni possibile minaccia alla sua sopravvivenza, deglutendola e assimilandone le matrici per forgiarne *anticorpi resistenti*, e parallelamente edificare risposte coerenti con i propri obiettivi di medio-lungo periodo, significa fondamentalmente due cose:

- avere a disposizione *sistemi informativi e sistemi di controllo* interno altamente integrati, vieppiù ingegnerizzando la *comunicazione organizzativa*, e portandola a rango di tassonomia imprescindibile della *filosofia aziendale* e della sua *vision*;
- istituire presidi organizzativi deputati alla percezione del *carico di stocasticità* degli eventi aziendali, prevedibili e non prevedibili, desiderabili ed indesiderabili, commensurabili e non commensurabili, in guisa da poter disegnare una chiara geografia di tutti i potenziali *rischi* a cui l'impresa va incontro e determinare il possibile impatto delle conseguenze dannose prodotte dalla loro intrinseca e connaturale pericolosità.

In termini ancor più palesi, quello che l'impresa ha imparato ad apprendere, tra le tante vicende che hanno attraversato nel tempo la sua storia e la sua dinamica evolutiva, è che dove c'è *stocasticità* nella pianificazione/programmazione degli eventi, c'è sempre *rischio* di commettere errori di valutazione, e dove c'è tale *rischio*, c'è sempre annidato un possibile *danno*, quest'ultimo non sempre assorbibile o superabile, allorquando rende apprezzabile il suo manifestarsi.

La gestione del *rischio*, pertanto, è diventata una scienza, ricca di immensi contributi scientifici e dottrinali, che negli ultimi anni hanno arricchito non poco il panorama degli strumenti di gestione e controllo a disposizione delle imprese conviventi in ambienti altamente perturbati.

Non è questa la sede per procedere ad una disamina, anche sommaria, di tale copiosa letteratura, né l'occasione per fornire una meditata analisi del concetto di *rischio* e le sue plurime classificazioni (rischi puri o di *pericolo*, rischi di *controllo* o di *incertezza*, rischi *speculativi* o di *opportunità*).

Quello che invece preme sottolineare è l'accezione del termine *rischio*, per gli scopi precipui del presente *frame work*.

Il termine *rischio*, nel senso finora illustrato ed in prima generale approssimazione, sintetizzando altresì le enunciazioni contenute negli *standard ISO 9000 Guide 73*, nel *paper* rilasciato dall'*Institute of Risk Management*, nella raccolta *Orange Book*, a cura dell'*HM Majesty's Treasury* (dipartimento governativo del Regno Unito per l'attuazione delle politiche economiche e finanziarie) e nello *script* fornito dall'*Institute of Internal Auditors*:

² Per approfondimenti, si veda: MAIMONE, *La comunicazione organizzativa. Comunicazione, relazioni e comportamenti organizzativi nelle imprese, nella PA e nel no profit*, Milano, 2012; INVERNIZZI, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Milano, 2000.

«(...) può essere collegato alle conseguenze negative che possono impattare sull'output di un dato sistema probabilistico; esse peggiorano il valore atteso dell'output considerato oppure ne incrementano la varianza, generando potenziali risultati non desiderati. Da un punto di vista semantico, il termine rischio indica un potenziale evento avverso, che può produrre conseguenze negative. In alcuni casi tuttavia, si tende ad attribuire alla parola rischio il valore di sinonimo di varianza, associando ad esso sia conseguenze negative che positive, in ogni caso incerte. Si tende quindi a considerare il rischio, in alcuni campi come sinonimo di incertezza (...)»³.

Focalizzando più da vicino il concetto illustrato e traslandolo all'interno dei sistemi socio-economici cibernetici di stampo privatistico, cioè le aziende di produzione, ci accorgiamo che esso è preso in considerazione dal *management* unicamente per le conseguenze negative che possono generarsi dall'incertezza del verificarsi di eventi potenzialmente dannosi, capaci di provocare un depauperamento dei beni tangibili investiti nell'impresa e degli *assets* intangibili faticosamente accumulati nel corso degli anni, dislocati stabilmente nel DNA del sistema, questi ultimi quasi sempre fonti di un *vantaggio competitivo sostenibile* rispetto ai concorrenti, *like the fiduciary atouts and reputational resources*.

Le *learning organization*, quindi le imprese orientate al *valore*, hanno ben compreso che la *performance* aziendale desiderata e programmata, promessa ai *venture capital* in sede di raccolta del patrimonio finanziario endogeno, non può essere compiutamente realizzata senza un accurato monitoraggio di tutti i rischi di *pericolo* ed *incertezza* che gravitano intorno ad ogni binomio *decisione/azione* attraverso cui si estrinsecano, sviluppano e realizzano le attività umane nel perimetro dell'organizzazione e lungo i suoi sistemi di confine.

Diversi sono gli approcci al monitoraggio dei rischi ed anche qui esiste una copiosa letteratura di riferimento⁴.

Per compendiarli nell'ambito di quanto andiamo a discutere, distinguiamo tre principali *directories*⁵:

- 1) *compliance* legislativa, ovvero controllo della conformità comportamentale al dettato delle disposizioni di legge;
- 2) *corporate control system*, ossia controllo della bontà ed efficacia delle decisioni sul piano strategico e della corretta allocazione delle risorse finanziarie;
- 3) *management control system*, vale a dire percezione, valutazione e controllo di tutti i rischi operativi, amministrativi e legali a cui l'impresa può andare incontro.

L'evidenza empirica si concentra sui punti 1 e 3, perché soprattutto qui sono concentrati gli avamposti di maggiore attenzione al governo dell'*incertezza*.

A partire dall'anno 2004, si è affermato un particolare sistema di gestione del rischio noto sotto la sigla *ERM*, ovvero *Enterprise Risk Management*, consegnato alle scienze aziendali dal *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*, meglio conosciuto come *CO.S.O. Report*.

L'*ERM* può definirsi come

³ SUPINO, *La gestione del rischio nei sistemi aziendali*, in SUPINO e TONDI, *Il Modello 231 tra Risk Management e Compliance Aziendale*, Bologna, 2012, 16 s.

⁴ Per tutti si veda: AVEN, *Fondation of Risk Analysis*, Chichester, 2003; HAIMES, *Risk modeling, assessment and management*, Hoboken, New Jersey, 2009; HOPKIN, *Fundamentals of Risk Management*, London, 2010.

⁵ PINTUCCI, *Modello 231 come strumento di Risk Management per le PMI*, in questa *Rivista*, 1/2013, 282.

«(...) l'insieme delle attività, procedure e metodologie realizzate per identificare efficacemente gli eventi che presentano non trascurabili probabilità di generare danni al patrimonio intangibile dell'impresa, sotto forma di decadimento dell'immagine aziendale e della perdita/diminuzione di reputazione vantata presso i sistemi di confine, ed agli assets materiali di sua proprietà, nella forma di sacrificio di beni per acquiescenza di diritti liquidatori/risarcitori altrui decretati dalle competenti autorità giudiziarie e/o conciliatorie/arbitrali. I suoi obiettivi sono tarati in relazione alla cultura del rischio presente all'interno dell'organizzazione, al modo in cui le negatività attese ed inaspettate vengono concretamente affrontate, alla frontiera prefissata entro la quale i rischi sono assunti come accettabili ed oltre la quale i potenziali rischi vanno dissolti attraverso un'azione di prevenzione/correzione degli eventi da cui essi potrebbero materialmente discendere (...)»⁶.

In tale accezione il concetto di *rischio* abbraccia l'intera catena del valore delle attività poste in essere dalla componente umana dell'organizzazione, sia quelle considerate più strettamente operative, tipicamente caratteristico/gestionali interfunzionali, che quelle cd. *sovra-strutturali*, quali sono tipicamente le attività direzionali e manageriali.

In particolare, un moderno approccio al rischio è caratterizzato dai seguenti aspetti:

- il *risk management* è un processo del tutto assimilato all'importanza delle metodologie di pianificazione strategica;
- i rischi sono classificati per tipologie e raggruppati in un portafoglio dei rischi (*risk profile*) specifici dell'impresa;
- l'attenzione è riposta sui rischi più critici;
- il portafoglio dei rischi è ottimizzato;
- esistenza di una strategia di rischio (*risk appetite* e *risk response*);
- i rischi sono sempre decifrati tutte le volte che è possibile procedere ad una loro misurazione, anche se molto approssimativa, e continuamente monitorati;
- le responsabilità di gestione dei rischi sono definite a tutti i livelli aziendali;
- l'attitudine dell'impresa nei confronti degli eventi incerti è di tipo proattivo, tesa cioè a prevenire piuttosto che a gestire.

Il *management* stabilisce quale sia il *range* di *propensione al rischio* che deve identificare il sistema, guardando al suo oggetto sociale, alla sua dimensione e gerarchia organizzativa, alla sua regolamentazione, alle sue procedure, contabili e non, informatiche e non, ai suoi sistemi comunicazionali e relazionali, alle risorse disponibili da impegnare nell'attività di sorveglianza dei rischi, sia umane che finanziarie, all'estensione dei prodotti e servizi offerti alla sua utenza⁷.

Tale fase prende il nome di *Internal Environment ed Objective Setting*; le fasi successive sono così sequenziate:

- *Event Identification*, identificazione degli eventi sia potenzialmente che effettivamente dannosi allocabili nelle aree funzionali in cui è sedimentata l'organizzazione;

⁶ TONDI, *I modelli di compliance nel settore della finanza consumer*, in questa *Rivista*, 2/2012, 146.

⁷ TONDI, *La funzione compliance nelle società di intermediazione finanziaria*, Bologna, 2011, 124 ss.

- *Risk Assessment*, analisi e classificazione dei rischi e relative probabilità di accadimento, disamina/impatto delle derivazioni dannose su tutta l'organizzazione (mappatura dei rischi);
- *Risk Response*, accettazione/rifiuto del rischio potenziale e condivisione, correzione ed eliminazione del rischio effettivo;
- *Control Activities, Information and Communication*, verifica della concreta esecutività, presso le diramazioni organizzative, circa le misure adottate per contenere/eliminare i rischi considerati non sopportabili e per congiunto versante riscontro dell'efficacia in merito alle metodologie di comunicazione concretamente adottate, protese alla responsabilizzazione di tutto il personale coinvolto sia nelle attività caratteristico/operative, che in quelle intraprese in fase di controllo del rischio;
- *Monitoring*, correzione da apportare alla logica del sistema ERM, integrazioni/riduzioni del suo *establishment* operativo, rivisitazione degli obiettivi funzionali di gestione del *rischio* in relazione alle riformulate strategie aziendali.

Osservando realtà sistemiche a noi vicine, possiamo senza dubbio affermare che il sistema ERM, nella sua esegesi, è stato di fatto adottato, anche se in forme e con presidi diversi, in tutte le imprese che hanno ritenuto utile mettere a punto nella propria organizzazione l'importante funzione di *gestione del rischio*.

A tale funzione è stata assegnata la dizione di *RISK Management*, e gli sono stati affidati strumenti interfunzionali di *assurance, consulting and attendance*, anch'essi organizzati a presidio, ed identificati nella specie come Funzione *Compliance*, deputata al controllo di conformità legale e regolamentare, distacco di *Internal Auditing*, deputato al controllo tecnico, informatico, amministrativo e procedurale e MOGC 231, insediato per sterilizzare la responsabilità da reato degli Enti.

Nella specie così composta, il cosiddetto I.C.S. (*Internal Control System*) risulta fortemente strutturato ed a prova di evento.

È anche vero che le PMI nostrane, a ridotto spessore organizzativo, hanno mostrato una certa riluttanza all'introduzione di tali sistemi di rigido controllo gestionale, sia per evidenti problemi di efficienza dal lato dei costi, che per ovvi motivi di eccessiva burocratizzazione dei processi e perdita relativa di flessibilità aziendale.

Tuttavia, qualcosa di importante e veramente molto versatile, rinvenibile tra quei presidi di controllo strutturato di cui si è fatto appena cenno, è stato posto già da tempo alla loro attenzione, anche se non sempre ne è stata saggiata la valenza e gli indiscussi benefici in termini di maggiore consapevolezza e padronanza della dinamica evolutiva di tutte le variabili aziendali e quindi dei sub-sistemi gestionali nella loro integrità e complessità.

Il riferimento è a quanto introdotto dal d.lgs 231/2001 e sue successive integrazioni, e da come tale modello, nato per contrastare la illegalità diffusa nei sistemi socio economici collettivi, è poi stato assimilato dagli aziendalisti come un paradigma necessario per assolvere, *in primis*, ai doveri di *accountability* e conservazione della liceità comportamentale in ogni angolo della struttura organizzativa d'impresa, ma anche in seguito come espediente giuridico per fagocitare una metodologia di controllo interno su tutte le attività gestionali, in grado di fornire ai medio-piccoli imprenditori un canovaccio fondamentale di analisi e monitoraggio dei *rischi* che mai avrebbero potuto diversamente e spontaneamente acquisire senza un consistente dispendio di risorse finanziarie.

L'unica cosa che viene richiesta a tali tipologie di imprenditori, storicamente poco inclini al controllo, non molto disponibili a farsi controllare da organi di *staff* esterni, per nulla avvezzi a comprendere che le conseguenze negative delle loro illegali attività, coscienti o non coscienti, non ricadono unicamente sul loro patrimonio personale, sociale e/o familiare, ma generano anche effetti negativi sul patrimonio di altri imprenditori e più in generale sulle risorse distrettuali dell'intera economia nazionale, è un *cambiamento epocale di mentalità*, opinato il quale in futuro non potrà crearsi *valore* né per se stessi, né per i propri *stakeholders*.

Ciò che questi imprenditori devono avvertire è che nelle contingenze attuali, per le politiche adottate dai grandi paesi industrializzati, sempre più avanti dell'Italia in ogni innovazione, per gli effetti della globalizzazione e della possibilità di partecipare ai voluminosi scambi di beni e servizi effettuati in ambito europeo ed internazionale, non è più tempo di concepire le imprese di cui sono titolari soltanto alla stregua di una *impenetrabile cassaforte proprietaria*.

Oggi l'economia su scala planetaria richiede trasparenza, rispetto della *legalità*, da qualunque fonte giuridica possa derivare, tutela della *privacy*, *tracciabilità finanziaria* delle transazioni, *rispetto dell'uomo* in ogni luogo in cui l'uomo è presente con le sue prerogative professionali, *rispetto e tutela della salute*, *rispetto e tutela dell'ambiente e della natura*, *rispetto della libera concorrenza*, aborrendo tutte le manifestazioni delinquenziali, contaminanti e corruttive di una economia sana e legittima che si sviluppa sui binari delle libertà individuali e libertà di iniziativa economica, senza distinzioni di provenienza, colore, razza e religione.

Tutto questo è possibile realizzarlo, con un equo e sostenibile dispendio di risorse finanziarie, introducendo nella propria azienda un modello organico e strutturato di controlli su ogni attività gestionale e comportamento umano, con efficacia estensiva e valenza generale.

3. IL MOGC 231

L'emanazione del d.lgs 231/2001 rispondeva innanzitutto ad esigenze di carattere comunitario, le cui *convenzioni* e *protocolli* risalivano al 1995, 1996 e 1997⁸.

L'abolizione dell'antico dogma *societas delinquere non potest* dava il via nel Nostro Paese ad una nuova era di amministrazione della giustizia e contestuale affermazione di una più generalizzata legalità in campo economico e finanziario, poiché venivano rimosse le barriere che fino ad allora nascondevano comportamenti delittuosi e fatti illeciti compiuti *contra personam*, nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, in danno dell'ambiente, contro il patrimonio, contro le libertà individuali e la libera concorrenza, assunti e determinati nell'esercizio di funzioni di rappresentanza e dirigenza di Enti dotati di personalità giuridica, oppure nello svolgimento di mansioni di carattere lavorativo al loro interno ad opera dell'organismo personale.

L'Ente dunque, sarebbe stato giudicato responsabile dalla Magistratura Penale, con pesanti ripercussioni di carattere sanzionatorio/contravvenzionale per un verso, ma anche di carattere sanzionatorio/interdittivo per altro verso ed in base alla gravità del

⁸ Convenzione sulla tutela economica della Comunità Europea del 26 Luglio 1995, Protocollo di Dublino per conto della Corte di Giustizia Europea del 26 Settembre 1996, Convenzione contro la corruzione dei funzionari pubblici coinvolti in operazioni economiche anche internazionali del 26 maggio 1997.

delitto, qualora il fatto illecito commesso dai suoi organi apicali e/o dai suoi dipendenti, agenti e consulenti, entro il perimetro dei cosiddetti *reati presupposto* tassativamente indicati nel decreto e sue successive integrazioni, avesse in qualche maniera avvantaggiato l'Ente o anche soltanto si fosse prodotto nel suo esclusivo interesse.

Tale Ente, comunque, avrebbe sempre potuto proclamare la sua *innocenza*, qualora fosse stato in grado di dimostrare che il fatto illecito era germogliato nonostante i controlli serrati disposti al suo interno, e vi fosse stata piena coscienza, da parte dei protagonisti principali del fatto delittuoso, di eludere in modo fraudolento quei controlli.

Il decreto, all'art. 6, disegnava l'architettura dei *check up* necessari affinché l'Ente potesse risultare indenne da *colpa*: in due commi forniva i pilastri del MOGC 231.

Molto è stato scritto su questo modello, sulla sua efficacia esimente, sulla natura giuridica delle responsabilità e dei controlli effettuati degli organi coinvolti, sulla sua coerenza e compatibilità in relazione ad altre tipologie di controlli ad opera di organi tecnici, quali l'*Internal Auditing* ed istituzionali, quali il Collegio Sindacale, sia per man della dottrina, che della giurisprudenza di merito e legittimità.

La disamina è ovviamente immensa, e pertanto si rimanda il lettore alla consultazione di opere specifiche sull'argomento e lettura delle sentenze emanate dalla magistratura a partire dall'anno 2001.

Ciò che invece occorre sottolineare, con estrema convinzione, è la metamorfosi che il MOGC 231 ha subito nel tempo, sicuramente anche per merito della continua espansione dei reati presupposto, che di fatto non si è mai arrestata – oggi siamo a più di 170 ipotesi di reato – ma anche in particolar modo per l'influenza di taluni fattori basilari e sovrastrutturali che ne hanno perfezionato il divenire:

- a) l'implementazione del Modello richiede una disamina completa ed esaustiva della fisionomia organizzativa dell'Ente, sia sul vettore *gerarchico-funzionale*, che sul tracciato *relazionale-comunicazionale*;
- b) la mappatura e valutazione dei rischi a cui è sottoposto l'Ente richiede una esplorazione completa ed approfondita dei sistemi informativi aziendali e dei sistemi di controllo interno adottati, evidenziandone le carenze tecnico/informatiche, organizzative ed amministrative;
- c) la progettazione dei protocolli di prevenzione dei reati richiede una revisione completa di tutte le procedure aziendali e dei regolamenti interni messi a disposizione dell'organismo personale.

Se il Modello quindi, da un punto di vista strettamente giuridico, costituisce un solido baluardo formale e sostanziale, volto a garantire la tenuta della legalità in tutte le sue manifestazioni, nell'ottica dell'azienalista assurge ad una sorta di *tessuto staminale* dal quale partorire ogni genere di controllo da parte dell'Ente.

Insomma, quel che vuol rimarcarsi è che, nella redazione del MOGC 231, le attività di:

- *mappatura* dettagliata di tutte le attività aziendali e gli insediamenti in cui possono essere compiute attività a rischio di reato;
- *contenimento dei rischi*, ragionato e cosciente, in tutti gli snodi e crocevia organizzativi, trasversalmente fagocitato da tutte le *maestranze*, d'ordine e concetto, ed amplificato verso tutti i livelli gerarchici;
- *valutazione* delle probabilità di evento e verifica dell'impatto sull'organizzazione in termini di perdite finanziarie certe (*default*) ed eventualmente latenti, nonchè

apprezzarne gli effetti sugli *intangibile assets* più importanti, quali le *risorse fiduciarie* e l'*immagine aziendale*;

- *reiterazione* di simili proiezioni nei confronti di tutti i *centri di costo*, *centri di profitto*, *centri di responsabilità* e non ultimi qualificati *centri decisionali*, allo scopo di comporne una *geografia multipla*, con rispettiva graduazione di pericolosità;
- *redazione* di uno specifico catalogo di eventi potenzialmente dannosi per ogni sub-sistema gestionale e funzionale, accompagnato da una analisi dei *flussi di processo*, con annesse deleghe e poteri decisionali;
- *predisposizione* di *segnalatori* di criticità, il più delle volte associati all'identificazione di anomalie comportamentali riscontrate e/o riscontrabili lungo la catena delle differenti attività svolte da ogni posizione organizzativa, rispetto ai normali *standard* procedurali regolarmente formalizzati – cfr. tipologia di reato che può essere commesso, da chi può essere commesso, con quali modalità ed in quali occasioni si potrebbe verificare – quali tipiche attività di *risk management* e *risk assessment*,

si fondono in una sorta di *commercial and management due diligence*, la cui disamina condurrà alla redazione dei cosiddetti *codici di condotta*, ossia dell'insieme dei protocolli operativi che, in ogni ambito organizzativo, indicheranno ai diversi collaboratori dell'Ente i principi, le regole e le procedure cui conformarsi nell'esecuzione delle loro mansioni, al fine di eliminare e/o mitigare del tutto il rischio reato.

L'intelaiatura di tale sistema di controllo interno, benché in linea generale non obbligatorio, in base a specifiche disposizioni di legge, con le dovute eccezioni di cui si dirà nel prosieguo del presente lavoro, che a prima vista può sembrare appesantire la gestione, ma che in realtà è più difficile a pensare che a realizzarsi, anche se la sua *concreta traduzione* e successiva *conduzione* necessita della presenza di specifiche competenze professionali di sistemico tecnicismo (dottori commercialisti e ingegneri gestionali), vissuto giuslavorismo (avvocati civilisti) e praticato penaziendalismo (avvocati penalisti), soprattutto nella composizione dell'Ufficio destinato alla verifica della funzionalità ed efficacia esimente del Modello, quale è l'*Organismo di Vigilanza*, ad ogni modo rientra nel generale *dovere di organizzazione* a cui sono sottoposti gli organi di *governance* dell'impresa ai sensi degli artt. 2381 e 2403 c.c.

Infatti come è stato giustamente osservato,

«(...) il dovere di organizzazione fungerebbe da spartiacque in ordine al carattere consentito e non dell'attività, come se la disorganizzazione della stessa incardinasse una sorta di presunzione di illiceità, si da esporre l'ente a tutte le ripercussioni che ne conseguono ogni qual volta si fosse in presenza dell'offesa ad un bene giuridico proiettabile nel cono dell'ombra della sua attività (...)»⁹

ed anche, con una chiara visione penaziendalista, ma più ancora sistemico tecnicista,

«(...) Il principale vantaggio che deriva dall'agire organizzato è da intravedere nella formazione di una metacompetenza superiore alla somma delle competenze degli individui: il gruppo, rispetto ai singoli componenti, possiede, di norma, maggiori informazioni e conoscenze, la capacità di proporre soluzioni alternative, e una più

⁹ PALIERO e PIERGALLINI, *La colpa di organizzazione*, in questa *Rivista*, 3/2006, 179.

accentuata condivisione degli obiettivi (cd. effetto esponenziale del fenomeno organizzativo). Per contro, un organismo disorganizzato, resta in balia dei rischi decisionali, si abbandona all'incertezza, manifestandosi incapace di contenere le irritazioni che si scaricano sul sistema (...)¹⁰.

In giurisprudenza, a sottolineare le ipotesi di mala gestio in capo alla *governance* dell'impresa, per difetto di organizzazione, valga per tutti il dispositivo adottato dal G.u.p. di Milano, dott. D'Arcangelo, in data 3 gennaio 2011 (udienza 3 novembre 2010), in cui viene condannata una banca per i delitti rubricati agli artt. 2638 e 2622 c.c.:

«(...) Il legislatore, in altri termini, delinea un sistema di corporate compliance incentrato sul dovere di autocontrollo dell'ente e su un sistema di incentivi ad adempiere. La previsione normativa di una colpa di organizzazione si ricollega, peraltro, ad una linea evolutiva dell'ordinamento, ove gli enti vengono progressivamente obbligati ad internalizzare le proprie inefficienze organizzative. Sul versante del diritto delle società (...) si ricostruisce, argomentando dalle prescrizioni in tema di adeguatezza organizzativa delle società, un esplicito dovere di adozione di misure idonee a prevenire il compimento di reati presupposto ed a scongiurare la insorgenza della responsabilità da reato dell'ente. (...) I Modelli organizzativi, pertanto, vengono ascritti sistematicamente a quelle norme del diritto societario (ed in particolare all'art. 2381, comma 3, c.c. ed all'art. 2403 c.c.) che sanciscono il principio di adeguatezza del diritto societario. (...) Una sentenza del Tribunale di Milano ha, del resto, evidenziato tali collegamenti sistematici, affermando una responsabilità civile degli amministratori da inadeguatezza organizzativa in caso di mancata adozione dei Modelli ex d.lgs. 231/2001 (Trib. Milano, sez. VIII civ., 13 Febbraio 2008, n. 1774) (...) L'agire in conformità alla legge è, pertanto, sottratta alla discrezionalità dell'imprenditore ed il rischio di non conformità non può rientrare tra i rischi accettabili da parte degli amministratori (...)¹¹.

In questo sunto è racchiusa tutta la verità sul delicato tema degli assetti organizzativi adeguati, ai sensi e per gli effetti della normativa civilista di carattere generale cui sono soggetti gli amministratori di società ed in conseguenza delle prescrizioni derivanti dalle normative speciali, come il *d.lgs. 231/2001*, le normative antinfortunistiche e quelle sulla tutela della salute e la sicurezza dei luoghi di lavoro di cui al *d.lgs. 81/2008* – che peraltro, all'art. 30, fa proprio specifico riferimento ai Modelli organizzativi di prevenzione reati di cui al *d.lgs. 231/2001* – il *d.lgs. 152/2006* in materia di ambiente, il *d.lgs. 231/2007* in materia di antiriciclaggio, il *d.lgs. 196/2003* in materia di *privacy* e tutela dei dati personali, il *d.lgs. 141/2010* in materia di trasparenza delle operazioni bancarie e di credito al consumo e la recentissima *l. 190/2012*, cosiddetta *Legge anticorruzione*.

Quest'ultima, in particolare, oltre ad aver integrato/modificato sia il codice civile che quello penale ed avere esteso il catalogo dei reati presupposto di cui al *d.lgs. 231/2001*, introducendo due ulteriori ipotesi di fattispecie criminose quali:

1. *induzione indebita a dare e promettere utilità*, come tipico reato commesso nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni (istituzione dell'art. 319 *quater* c.p.);
2. *corruzione tra privati* (modifica dell'art. 2635 c.c.),

¹⁰ PIERGALLINI, *Paradigma dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del Modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001)*, Parte I^a, in *Cass. pen.*, 2013, n. 1, 378.

¹¹ TONDI, *La gestione del rischio nei sistemi aziendali*, op. cit., 67 s.

ha aperto un nuovo capitolo nella gestione della *cosa pubblica*, destinato ad avere un enorme impatto sulle istituzioni e sulle responsabilità politiche, oltre che personali, di tutti coloro i quali, in base a cariche elettive e legittimo mandato ricevuto dal popolo italiano, quelle istituzioni hanno il temporaneo e delicato compito di amministrare e preservare.

Inoltre, come si dimostrerà in seguito, la l. 190/2012, letta congiuntamente al *d.lgs. 231/2001* ed altri provvedimenti legislativi e regolamentari di carattere *Regionale*, alla luce degli elementi interpretativi già da tempo scaturiti dalla giurisprudenza, ha di fatto reso *obbligatoria* l'adozione del *MOGC 231* in molti ed importanti contesti imprenditoriali operanti nella Nostra Nazione.

4. La legge anticorruzione

Il varo della *l. 190/2012* si rese necessario ed improcrastinabile per contrastare il dilagante fenomeno della corruzione degli uomini politici, a vario titolo presenti nelle istituzioni territoriali, nonché dei funzionari e dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e per uniformare l'Italia agli *standard* internazionali sul tema del contrasto alla corruzione¹².

Il dispositivo ha innanzi tutto modificato in modo corposo il reato di *concussione*, ridisegnando la mappa della corruzione in Italia.

Come è stato pregevolmente sottolineato, la Legge ha reso l'art. 318 c.p., in origine classificato come ipotesi minore di corruzione, a rango di archetipo dei reati corruttivi, conferendo

«(...) *esplicito riconoscimento normativo alla figura della corruzione da asservimento (...) aumentando sensibilmente i limiti edittali previsti per tali reati (...)*»

Inoltre, la stessa Legge,

«(...) *delimita le ipotesi di concussione in senso stretto, escludendovi, tra i soggetti attivi, la figura dell'incaricato del pubblico servizio e resecando l'ipotesi di concussione per induzione per la quale è prevista una nuova cornice giuridica, l'art. 319 quater, l'induzione a dare e promettere indebita utilità, in relazione alla quale viene prevista la punibilità del privato. Introduce l'ipotesi di traffico di influenze illecite all'art. 346 bis, prevedendo una copertura penalistica per condotte certamente lesive dei beni dell'imparzialità e della trasparenza dell'agire pubblico che tuttavia non rientrano in un tipo di norma incriminatrice (...)*¹³.

Non intenteremo un'analisi rigorosa delle modifiche apportate al codice penale dalla Legge anticorruzione, non è nostro compito, né ci sentiamo di abusare di competenze professionali che appartengono agli studiosi di scienze giuridiche, agli avvocati ed ai magistrati.

È più utile addentrarsi, anche se brevemente, sugli aspetti regolamentari e gli effetti della Legge anticorruzione in relazione alle sue specifiche procedurali, per il tipo di impianto del *modello esimente* imposto a tutte le Pubbliche Amministrazioni, e per le ricadute che simil impostazione normativa sta generando sugli Enti economici posti a valle delle stesse e sulle società commerciali.

¹² Convenzione di Merilda, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 Ottobre 2003, accolta con la l. 116/2009 e Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione del 27 Gennaio 2009, recepita con la l. 10/2012.

¹³ ILO, *Prime note sulla riforma dei reati contro la PA*, in questa *Rivista*, 1/2013, 9.

La l. 190/2012, all'art. 1, comma 1, istituisce la *CIVIT*, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. A tale organo, in estrema sintesi, sono assegnate, tra le altre qui non elencate, le seguenti importanti attribuzioni (art. 1, comma 2):

- collaborare con i paritetici organi stranieri e con tutte le istituzioni territoriali competenti per la prevenzione della corruzione;
- approvare il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica [art. 4, comma 1, lett. c)];
- analizzare le cause e le determinanti della corruzione, individuando le misure che possono contrastare ed impedire la sua diffusione;
- esercitare le funzioni di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle PA per contrastare la corruzione;
- riferisce in Parlamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, in relazione alle attività di contrasto alla corruzione ed illegalità nelle PA.

L'art. 1, comma 5, poi, stabilisce che l'organo di indirizzo politico di ogni Amministrazione Pubblica provveda alla redazione ed approvazione di un piano di prevenzione della corruzione, di durata triennale, che dovrà contenere tutti gli accorgimenti per fronteggiare efficacemente e sconfiggere il fenomeno corruttivo all'interno delle PA, nel rispetto delle Linee Guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione approvato dalla *CIVIT*.

Tale piano triennale dovrà essere trasmesso, dopo la sua approvazione, al Dipartimento della Funzione Pubblica,

«(...) fornendo a quest'ultimo una valutazione sul livello di esposizione degli uffici al fenomeno della corruzione e indicando gli interventi organizzativi intrapresi per prevenire tale rischio (...)»¹⁴.

L'impianto e la responsabilità del piano sono dalla legge affidati ad un dirigente attratto nella *line* dell'Ente pubblico istituzionale, individuato tra coloro i quali, in servizio effettivo, ricoprono un ruolo di prima fascia, di norma negli Enti locali (Comuni e Provincie) individuato nella figura del segretario, salvo diversa e motivata determinazione (art. 1, comma 7).

Il *responsabile della prevenzione*, inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 10, avrà l'onere di:

- verificare l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità e proporre variazioni allo stesso in caso di accertate violazioni delle prescrizioni o nei casi di rimodulazioni organizzative dell'Ente e cambiamenti nelle attività amministrative;
- constatare, in concerto con il dirigente dipartimentale competente, la effettiva rotazione degli incarichi negli uffici in cui è più alto il rischio di commissione dei reati di corruzione;
- selezionare il personale destinato ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, da sottoporre ai programmi di formazione di cui al comma 11 dell'articolo in esame.

Da questa astringente e sintetica elencazione di organi e funzioni, si evince come la l. 190/2012 attui una vera e propria *pianificazione a cascata* dell'attività di contrasto e prevenzione della *corruzione*.

¹⁴ CRISTINI, *La legge anticorruzione*, Padova, 2013, 15.

La sua concreta attuazione è completamente adagiata sulla figura del *dirigente responsabile della prevenzione*, a cui sono demandati i gravosi compiti della redazione, attuazione, verifica e modifica del piano triennale, con ciò determinando un pauroso *accentramento* di funzioni in capo ad una sola posizione *organizzativa manageriale* (elemento fortemente *critico* e *problematico* della legge, destinato forse ad essere modificato, perché stressante e destabilizzante per colui il quale dovrà far fronte a tutte queste incombenze), che cattura quindi le mansioni di autore, protagonista e controllore dell'intero modello prevenzionale ed esimente pensato per le Pubbliche Amministrazioni.

Meglio sarebbe stata una più naturale *separazione delle funzioni*, lasciando ad un secondo dirigente la responsabilità del controllo circa la concreta efficacia ed attuazione del piano.

Un elemento di parziale stemperamento della cennata incongruenza è fornito al capitolo 2.3 della *Circolare esplicativa n. 1*, a cura della *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, licenziata il 25 gennaio 2013.

Ivi si legge che:

«(...) Considerato il delicato compito organizzativo e di raccordo che deve essere svolto dal responsabile della prevenzione, le amministrazioni devono assicurargli un adeguato supporto, mediante assegnazione di appropriate risorse umane, strumentali e finanziarie, nei limiti delle disponibilità di bilancio. L'appropriatezza va intesa non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo, dovendo assicurare la presenza di elevate professionalità, che dovranno peraltro essere destinatarie di specifica formazione (...)».

La Circolare, ovviamente, fa implicito riferimento a *professionisti esterni* che potranno assistere il dirigente responsabile nella redazione del piano, poiché esso, anche se riferito soltanto a tutte le possibili fattispecie criminose associabili ai reati di corruzione, nella sua *intelaiatura* e *carpenteria*, altro non è che un MOGC 231 fasato, ritagliato e calzato, con un diverso organicismo, tempismo e sistema sanzionatorio, intorno ad *Enti non economici di evidenza pubblica*.

Tale circostanza si evince immediatamente dalla lettura dell'art. 1, comma 9, il quale, nello specifico, stabilisce che il piano dovrà:

- a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, comma 1, lett. *a bis*), d.lgs. 165/2001;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lett. *a*), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lett. *a*), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Come è agevole rilevare, il piano non potrà neanche essere schematizzato, se prima non vengono condotte intorno all'Ente tutta una serie di attività prodromiche alla concezione del piano stesso, consistenti in operazioni di ricognizione della sua organizzazione (analisi delle deleghe, responsabilità e loro gerarchie), delle procedure amministrative e contabili in esso inoculate, dei sistemi di controllo interno istituiti, della mappatura di tutte le attività dirigenziali e operative, con maggiore attenzione verso quelle aree a più elevato rischio di reato, delle probabilità di accadimento delle fattispecie criminose corruttive che potrebbero originarsi in quei bacini e connessi segnalatori di criticità e/o anomalie comportamentali rispetto alle procedure amministrative formalizzate dai regolamenti interni.

Tutto questo, non è né più, né meno, che l'intera attività di *Risk Assessment* già codificata all'interno del d.lgs. 231/2001 e sperimentata nelle aziende che hanno adottato il MOGC 231¹⁵.

5. Le due normative a confronto

Il d.lgs. 231/2001 e la l. 190/2012, per quanto finora asserito, assumono gli stessi significati, seppur in ambienti e con sembianze diversi.

La l. 190/2012, altresì, ha esteso il catalogo dei reati presupposto di cui al d.lgs. 231/2001, nel capitolo delle fattispecie criminose commesse contro le PA – cfr. *induzione indebita a dare e promettere utilità*, art. 319 *quater* c.p. – e nel capitolo dei reati societari – cfr. *corruzione tra privati*, art. 2635 c.c.

Per quanto riguarda il primo aspetto vi è da osservare che ben ha fatto la legge ad orchestrare lo spaccettamento della concussione, prevedendo l'autonoma figura di reato di cui all'art. 319 *quater* c.p. citato, poiché, mentre nelle fattispecie di *concussione* è possibile sempre riscontrare casistiche nelle quali il *concusso* abbia agito unicamente per evitare un danno ingiusto sul patrimonio dell'Ente rappresentato, ed in tal caso è difficile ipotizzare un vantaggio per l'Ente e quindi il suo assoggettamento a responsabilità ai sensi del d.lgs. 231/2001, nel caso della *induzione indebita* vige la presunzione di responsabilità dell'Ente, nel cui interesse il soggetto indotto a dare o promettere denaro ed altre utilità ha, senza ombra di dubbio, agito, a meno che non venga dimostrato che questi si sia mobilitato nell'esclusivo interesse proprio, o di terzi – cfr. art. 5, comma 2, d.lgs. 231/2001¹⁶.

Del resto, come è stato altrove sottolineato,

«(...) può sostenersi che forme di regalie o concessione di benefits di varia natura possono dar luogo al reato di corruzione per l'esercizio delle funzioni ogni qual volta venga accertato che l'atto di liberalità è direttamente connesso alla qualità del soggetto beneficiario, trovando causa, anche indirettamente, nell'esercizio dei poteri e della funzione in un ambito di operatività di interesse per il privato. L'ampiezza della fattispecie di reato, pertanto, determina che buona parte dell'attività di rappresentanza,

¹⁵ Si veda: PECORARIO, *Art. 1, comma 8, l. 190/2012: possibile azione sinergica e osmotica tra il Modello 231 e i piani triennali di prevenzione adottati dalle pubbliche amministrazioni?*, in questa *Rivista*, Interventi, maggio 2013, www.rivista231.it.

¹⁶ AMATO, *La riforma della concussione: effetti sulla responsabilità dell'Ente*, in questa *Rivista*, 1/2013, 41.

anche quella che si articola mediante l'organizzazione di eventi di varia natura cui è ammessa la partecipazione gratuita di soggetti appartenenti alla PA, ben potrebbero risultare strumenti indiretti per beneficiare il pubblico ufficiale. La corruzione non deve necessariamente estrinsecarsi in una dazione di denaro od altro bene patrimonialmente valutabile, ma ben può consistere in utilità di varia natura, il che comporta l'obbligo delle società che hanno rapporti con la PA di monitorare attentamente lo svolgimento dei rapporti dei propri appartenenti con il pubblico funzionario (...)»¹⁷.

Siffatto elemento avvalorava ancor di più la tesi della presunzione di vantaggio e/o interesse dell'Ente in queste particolari ipotesi di integrazione del reato di corruzione.

Circa il secondo aspetto, è cioè quello che ha introdotto l'ipotesi di *corruzione tra privati*, integrando l'art. 2635 c.c., la norma ha voluto estendere la logica della corruzione anche in assenza di un *partner* di natura pubblica, considerando delittuose le ipotesi di violazione dei doveri d'ufficio da parte degli amministratori, dei direttori generali, dei dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, dei sindaci, dei liquidatori, e delle persone sottoposte alla loro direzione o vigilanza, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità per sé o per altri, effettuata e/o prospettata da chiunque.

Tuttavia, per il delitto di corruzione tra privati, precisamente rinvenibile nell'art. 2635, comma 3, c.c., la responsabilità della persona giuridica incontra due limiti:

«(...) il primo deriva dal regime di procedibilità, essendo l'accertamento dell'illecito amministrativo precluso qualora il reato sia perseguibile a querela ed essa non venga presentata (art. 37, d.lgs. 231/2001); il secondo consiste nella rilevanza attribuita solo a situazioni di corruzione attiva, sul presupposto che la cd. corruzione passiva implica un nocumento per l'ente incompatibile con il suo interesse o vantaggio (ex art. 5, d.lgs. 231/2001) (...)»¹⁸.

Esso si configura come *reato di evento*, e presuppone, dal punto di vista psicologico, l'esistenza di un *dolo generico*, anche se nella forma di *dolo eventuale*, che va a perpetrarsi nell'istante in cui viene cagionato il nocumento per la società a cui è riconducibile il soggetto corrotto.

Per cui, quella prevista dall'art. 2635, comma 3, c.c., costituisce

«(...) l'unica ipotesi in cui la commissione del reato di corruzione tra privati rilevi ai sensi del d.lgs. 231/2001, e dunque nel caso in cui entrambi i soggetti necessariamente coinvolti nella commissione del reato di corruzione siano riconducibili a due enti privati, in conformità di quanto previsto dalle convenzioni internazionali, potrà essere sanzionato amministrativamente soltanto l'ente cui sia riconducibile il soggetto attivo della condotta di corruzione attiva, ovvero sia il corruttore, mentre non sarà responsabile la società per conto della quale operi il soggetto corrotto (...)»¹⁹.

Giungiamo ora a definire i confini delle due normative, in special modo ponendo in risalto l'*insieme intersezione* che esse congiuntamente determinano, e con ciò dimostrando come, per una serie di Enti che non costituiscono Pubbliche

¹⁷ DI GERONIMO, *La nuova fattispecie di corruzione per l'esercizio delle funzioni e le ricadute in tema di responsabilità da reato degli enti*, in questa Rivista, 3/2013, 59.

¹⁸ SEMINARA, *Il reato di corruzione tra privati*, in *Soc.*, 1/2013, Milano, 2013, 61.

¹⁹ Si veda: GENNARO e CALZONE, *La corruzione tra privati*, in questa Rivista, 1/2013, 51; ARENA, *La corruzione tra privati. Le responsabilità di persone fisiche e società*, Bologna, 2012, 15 ss.

Amministrazioni, i quali comunque trovansi ad operare sul mercato e nel perimetro di tale insieme, si preannunci una irrinunciabile *obbligatorietà* di adozione del MOGC 231, peraltro *non disponibile* nella sfera decisionale dei loro organi di *governance*.

La Legge *anticorruzione* 190/2012 è, per definizione, orientata in direzione di tutti gli assetti socio-economici istituzionali che sovrintendono alla gestione di un interesse pubblico, più in generale Pubbliche Amministrazioni.

Non esiste, per derivazione di legge, una definizione organica di Pubblica Amministrazione, laddove dottrina e giurisprudenza ne hanno offerto delle valide interpretazioni, elaborando alcuni indici di riconoscimento della natura pubblica di un ente.

La natura pubblica di un Ente emerge dalla constatazione della:

- finalità di soddisfare un interesse generale non avente carattere industriale e commerciale;
- presenza di un potere autoritativo;
- esistenza di un sistema di controlli pubblici;
- partecipazione dello Stato o altro Ente pubblico alle spese di gestione;
- costituzione su iniziativa pubblica;
- esistenza di un potere di direzione in capo ad un ente pubblico;
- ingerenza di un ente pubblico nella nomina degli organi di vertice.

L'art. 1, d.lgs. 231/2001 tassativamente esclude dall'applicazione dell'impianto normativo inerente la responsabilità degli Enti, per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, lo Stato, gli Enti Pubblici Territoriali, gli altri enti pubblici non economici, nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Sembrerebbe, pertanto, agevole tracciare i confini delle due normative, la prima (l. 190/2012), circoscritta al *campo di esistenza* di tutti i sistemi socio-economici dal sapore istituzionale, portatrici di un interesse collettivo, anche sancito dalla Costituzione, la seconda (d.lgs. 231/2001) perimetrante il *dominio* dell'iniziativa economica di stampo privatistico ed utilitaristico.

Ebbene, come è stato pregevolmente osservato, commentando la portata dell'art. 1, d.lgs. 231/2001,

«(...) in ossequio al principio di tassatività, il legislatore opta per un elenco di soggetti da escludere dalla sfera di operatività. Nel redigere l'elenco, però, il canone di precisione non pare del tutto rispettato. È esplicita l'indicazione dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Discutibile è la individuazione degli altri enti pubblici non economici, nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale. Il richiamo alla dicotomia fra enti pubblici economici e non economici non soddisfa in quanto non del tutto al passo con i tempi. Gli enti pubblici economici costituiscono strumento di una politica interventista nell'economia ormai superata. Oggi gli enti pubblici economici rimasti sono numericamente esigui. Si tratta di figura giuridica recessiva e, in larga parte, abbandonata in favore dello strumento societario. È agevole il riferimento alle Ferrovie dello Stato, alle Poste, all'Anas. Sulla base dei più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa la veste societaria è neutra e non esclude una intrinseca natura pubblicistica (cfr. Cons. Stato, 24 novembre 2010, n. 5379, che si sofferma sulla natura – per il vero assai tormentata in giurisprudenza – pubblica della RAD). È noto che sussistono non poche società strumentali alle attività delle PA, totalmente partecipate dalle stesse, che esercitano una attività che

non è certo finalizzata allo scopo di dividere gli utili, ma ha uno scopo di supporto alla missione istituzionale del soggetto o dei soggetti pubblici di riferimento (...)»²⁰.

Il problema, dunque, non è definire la natura giuridica delle società partecipate da Enti Pubblici oppure degli Enti cosiddetti *strumentali* delle Istituzioni territoriali, attraverso i quali le Regioni, le Province ed i Comuni realizzano parte delle proprie prerogative istituzionali.

Il problema vero è quello di inquadrare esattamente la loro collocazione, cioè identificare se il loro campo di esistenza sia prevalentemente pubblicistico, o se è più consono inquadrarle nel dominio privatistico, per comprendere essenzialmente se tali Enti sono tenuti all'applicazione della l. 190/2012, oppure al rispetto dei dispositivi contenuti nel d.lgs 231/2001.

6. L'area comune e l'insieme intersezione

Nel recente documento pubblicato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti – Settembre 2012 ed intitolato *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti ex d.lgs. 231/2001. Gli ambiti di intervento del commercialista*, a pagina 57 si legge:

«(...) Tra gli enti privati sottoposti all'applicazione del d.lgs. 231/2001 e quelli che perseguono finalità pubbliche, che invece ne sono esonerati, esistono delle figure ibride dotate, nello stesso tempo, di tratti privatistici e pubblicistici, la cui collocazione in una delle due categorie soggettive presenta aspetti problematici, con conseguenti difficoltà interpretative per l'applicazione del decreto. È il caso delle società partecipate (totalmente o parzialmente) da soggetti pubblici e costituite per la gestione di servizi pubblici di rilevanza locale (...)».

Il documento veniva emanato qualche mese prima che fosse promulgata la l. 190/2012, palesemente strutturata sulla base degli stessi criteri di progettazione del d.lgs. 231/2001 per quanto attiene all'analisi dei rischi e delle attività umane potenzialmente integranti le diverse fattispecie di corruzione.

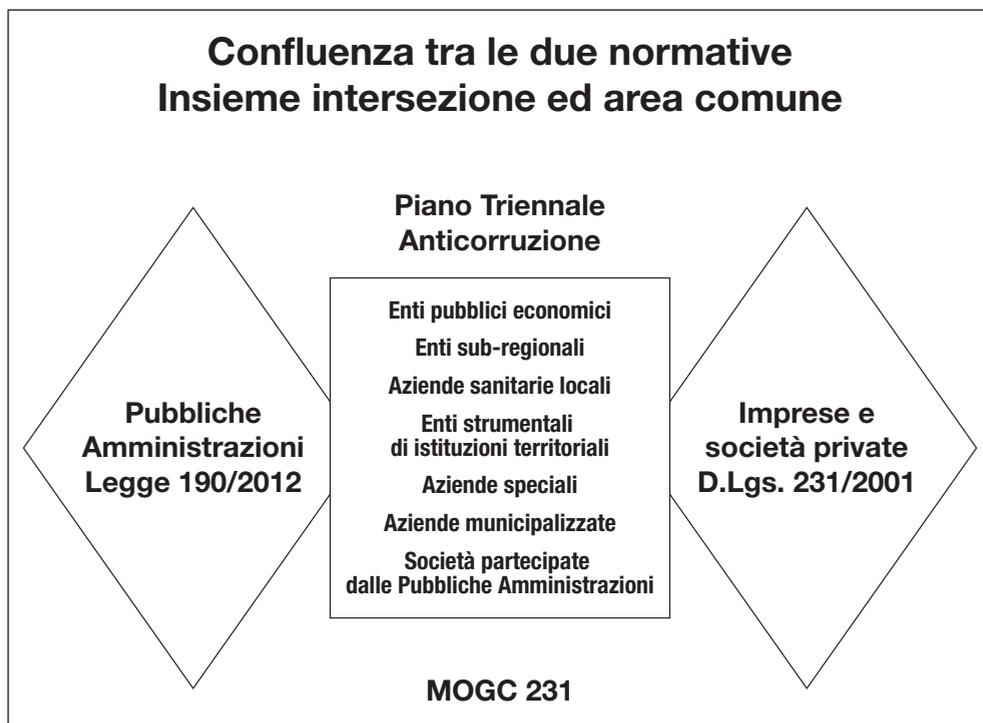
Con il varo della l. 190/2012, pertanto, consci del fatto che il d.lgs. 231 contiene, tra gli altri reati presupposto, l'elenco degli illeciti che è possibile commettere contro le Pubbliche Amministrazioni, si è venuto a formare un *ambiente comune* alle due normative, avanti graficamente evidenziato, all'interno del quale collocare proprio tutte quelle *organizzazioni dotate di personalità giuridica che hanno in parte finalità pubbliche ed in parte soggiacciono alle regole del libero mercato e della concorrenza*, nonché, *le categorie recessive degli enti pubblici economici*, in via di estinzione dopo l'emanazione della l. 359/1992 (trasformazione dell'Ente-impresa in società private), e degli *enti pubblici strumentali* delle Regioni e delle altre istituzioni territoriali.

Cosicchè, superata la dissertazione sulla natura di tali Enti e sulla loro tanto paventata, quanto del tutto erronea, esclusione dalle previsioni del d.lgs. 231/2001²¹ – cfr. alla interpretazione estensiva dell'art. 1, comma 3 – appare invece più impellente indicare quale delle due normative sia obbligatorio applicare ai segnalati Enti, proprio

²⁰ VIGNOLI, *Art. 1, d.lgs. 231/2001 e nozione di pubblica amministrazione: interpretazioni a confronto*, in questa *Rivista*, 1/2013, 164.

²¹ IELO, *Società a partecipazione pubblica e responsabilità degli enti*, in questa *Rivista*, 2/2009, 103 ss.

in virtù della loro collocazione all'interno dell'insieme intersezione generato dalla confluenza delle due falangi legislative.



A tal proposito brillante e non negletta si prospetta l'idea secondo la quale,
 «(...) gli enti la cui natura giuridica non è chiaramente definita dalla legge o che, in relazione alle finalità perseguite, sono stati considerati (dalla giurisprudenza) pubblici economici o non economici saranno chiamati a valutare se adottare il Modello organizzativo 231 ovvero il piano anticorruzione, conformandosi alle prescrizioni ed obblighi imposti dalla l. 190/2012. È evidente che mentre la mancata adozione del Modello 231 produrrà il solo effetto di non avvalersi di un'esimente, ben più gravi si presentano le conseguenze della mancata adozione del piano anticorruzione (obbligatorio). L'ente virtuoso potrebbe, quindi, adottare il Modello 231 a presidio del rischio di commissione dei reati presupposto e il piano anticorruzione, quale strumento di prevenzione del delitto di corruzione. L'applicazione integrata sistema 231-legge anticorruzione dovrebbe condurre, a regime, alla riduzione dei fenomeni corruttivi e della maladministration oltre che alla moralizzazione del sistema e dei rapporti non solo economici con l'amministrazione pubblica (...)»²².

L'interrogativo, tuttavia, è risolvibile passando in rassegna alcune sentenze della cassazione, risalenti agli ultimi anni, che hanno a più riprese affermato l'applicabilità del d.lgs. 231/2001 agli Enti qui definiti *ibridi*, proprio sulla scorta di una duplice considerazione:

²² IULIANO, *Disciplina anticorruzione e legge n. 231/2001: riflessioni su due sistemi a confronto*, in *Riv. dir. amm.*, fasc. 6/2013, Roma, 7.

- tali Enti non possono essere qualificati come Pubbliche Amministrazioni, in quanto non operano esclusivamente in veste istituzionale;
- l'esclusione degli Enti dall'applicazione della normativa sulla responsabilità da reato, sancita dall'art. 1, comma 3, d.lgs. 231/2001, è *tassativa*, senza alcuna facoltà di interpretazione estensiva.

Con la sentenza n. 234/2011, la II Sezione della Suprema Corte di Cassazione, Pres. Pagano, Rel. Diatovelli, confermava l'orientamento già assunto in precedenti sentenze della stessa Corte in tema di applicabilità agli *enti pubblici economici* della disciplina sulla responsabilità societaria da reato, sottolineando che,

«(...) la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria ma non sufficiente per l'esonero della disciplina in questione; deve necessariamente essere presente anche la condizione dell'assenza di attività economica da parte dell'ente medesimo (...)».

Così anche in dottrina, rileva D'Arcangelo, a commento di una precedente sentenza della Corte di Cassazione:

«(...) L'assoggettamento alle prescrizioni sanzionatorie (a differenza dello Stato e degli altri enti pubblici) degli enti pubblici economici, infatti, si giustifica in quanto in tal caso l'esercizio esclusivo o prevalente di un'attività d'impresa commerciale costituisce sicuro indice nella valutazione del legislatore del mancato esercizio di poteri pubblici da parte dell'ente stesso e dell'esaurirsi di tale attività esclusivamente sul piano del diritto privato (...) La Corte di Cassazione con la sentenza n. 28699/10 afferma che la natura pubblica di una società non la esonera dalla responsabilità amministrativa da reato se l'ente svolge attività economica (...)»²³.

Svelato l'arcano del dilemma, vi è da capire, a questo punto, se gli Enti di cui trattasi abbiano o meno un obbligo giuridico, anche se non direttamente sancito, d'importazione del MOGC 231 nei loro sistemi di gestione e controllo.

Forniamo innanzi tutto un elenco, tratto dal grafico poc'anzi illustrato, delle persone giuridiche a cui è possibile ascrivere il nostro ragionamento:

- società di capitali partecipate a vario titolo dalle Pubbliche Amministrazioni;
- enti *sub*-regionali;
- enti strumentali delle istituzioni territoriali;
- aziende sanitarie locali;
- enti pubblici economici ancora esistenti ed operanti;
- aziende speciali delle istituzioni territoriali per la gestione di un servizio pubblico;
- imprese municipalizzate e non affidatarie del servizio di trasporto cittadino, della gestione dei rifiuti, della concessione in distribuzione delle fonti energetiche disponibili presso le famiglie e le imprese, ecc.

Per quanto attiene alle ASL vi è da suggerire una breve digressione, a supporto della collocazione di tali Enti nel novero di quelli or ora elencati.

Con la sentenza n. 5101 del 17 settembre 2003, la seconda sezione del TAR Toscana inquadrava in maniera inconfutabile la natura giuridica delle Aziende Sanitarie Locali.

Secondo la visione del TAR, le ASL non possono essere considerate enti strumentali della Regione Toscana, per quanto desumibile dal d.lgs. 571/1993.

²³ D'ARCANGELO, *Le società a partecipazione pubblica e la responsabilità da reato nella interpretazione della giurisprudenza di legittimità (commento alla sentenza della Corte di Cassazione n. 28699/10)*, in questa Rivista, 4/2010, 186 s.

Tale decreto, apportando modifiche all'art. 3, d.lgs. 502/1992 (norme di riordino del Servizio Sanitario Nazionale), definiva le ASL come aziende dotate di *personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica*, con ciò ritagliandogli un manifesto carattere di imprenditorialità.

Tutto quanto asserito è stato poi avvalorato dal d.lgs. 229/1999 (decreto BINDI) con l'introduzione del comma 1 *bis* nel corpo dell'art. 3 summenzionato.

Ivi si legge che gli assetti organizzativi delle ASL sono

«(...) *disciplinati con atto aziendale di diritto privato (...) L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggette a rendicontazione analitica (...)».*

Desumeva, quindi, il TAR Toscana che le Aziende Sanitarie Locali appartengono al novero degli Enti Pubblici Economici, *pubblici* sotto il profilo *strutturale* (designazione dei loro organi amministrativi e operatività degli stessi, rapporti con gli organi di controllo, esercizio dei poteri di indirizzo) e *privati* per quanto riguarda il profilo *funzionale* (centri di costo e responsabilità da istituire, unità organizzative diagnostiche e chirurgiche da attivare, reparti di degenza e cura da allestire, attrezzature chirurgiche, macchinari e medicinali da acquistare, personale medico e paramedico da assumere, ecc.).

Orbene, relativamente a queste *sette categorie* di Enti, la lettura congiunta della *l. 190/2010* e del d.lgs. 231/2001, alla luce delle più recenti sentenze della Corte di cassazione, citate come campione rappresentativo di una popolazione ben più ampia formata a partire dall'anno 2001, depone inesorabilmente per l'*obbligatorietà giuridica* di adozione del MOGC 231, senza alcuna possibilità di esclusione e senza che i loro organi di *governance* possano disporre circa la condizione contraria.

Da parte di questi ultimi soggetti, inoltre, quasi sempre di nomina politica, verrebbero in luce non trascurabili responsabilità amministrative nell'ipotesi di mancata adozione del MOGC 231, come già rappresentato nelle precedenti pagine del presente lavoro, per *culpa in omittendo* a carico degli amministratori esecutivi (art. 2381, comma 5, c.v.) e *culpa in vigilando* in danno degli amministratori non esecutivi, obbligati ad agire in modo *informato* (art. 2381, comma 6, c.c.).

Analoghe responsabilità, oltretutto, sarebbero imputabili anche agli organi istituzionali di controllo, quali sono i sindaci e i revisori, in base a quanto stabilito dall'art. 2403 c.c.

Una notazione sovrviene doverosa sul tenore dei cambiamenti che la *l. 190/2012* ha determinato nella nozione del termine *legalità* e dell'associata locuzione *conformità*.

In effetti, dopo aver effettuato un'attenta analisi delle due normative, ed aver riconosciuto le *sinapsi* su cui viaggiano i principi condivisi e le consanguinee logiche, sembrerebbe del tutto pleonastico ribadire che, tra gli obblighi sanciti in tema di anticorruzione per le Pubbliche Amministrazioni, che premono a monte dei processi innescati negli *enti ibridi*, comunque promotori di un interesse pubblico, e le norme codificate a tutela della responsabilità da reato, che spingono a valle degli enti stessi, in quanto ambasciatori di un interesse economico, non potrà in alcun modo esistere, né essere anche soltanto lontanamente concepita, un'area di *indifferenza giuridica* o peggio incondizionata *antigiuridicità*.

Qualora tali Enti non debbano farsi carico di redigere il piano triennale anticorruzione, in quanto non considerate Pubbliche Amministrazioni, non potranno

ad ogni modo risultare pure estranei alla disciplina sulla responsabilità da reato, proprio perché obbligati a garantire quella legalità che è insita nelle organizzazioni socio-economiche con finalità più nobili della semplice ricerca del profitto.

Inoltre, l'introduzione del MOGC 231, all'interno dei sistemi gestionali di quegli Enti, è oltremodo richiesta per addivenire ad un necessario *allineamento* con le specifiche tecniche e le incombenze procedurali contenute nella l. 190/2012, che altrimenti risulterebbero in buona parte entrambe disattese per la totale assenza di controlli specifici protesi ad eliminare i potenziali *rischi di corruzione* presenti nelle attività poste in essere dagli organismi di rappresentanza e dal personale degli stessi Enti attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni agiscono anche in veste di imprenditori commerciali e/o operatori economici di diversa natura.

Le indagini di *risk assessment* condotte dal dirigente responsabile della corruzione, infatti, potrebbero non essere del tutto *confluite* o trovare opportuno e necessario riscontro negli *enti vigilati*, oppure anche soltanto *partecipati*, poiché assolutamente carenti nell'impostazione e organizzazione del loro I.C.S. e relative procedure operative.

Osservando, altresì, gli aspetti sanzionatori del d.lgs. 231/2001, è possibile scorgere fonti normative che irrobustiscono le osservazioni fin qui formulate.

L'Unione Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Salerno, nel documento intitolato *Responsabilità degli enti e modelli organizzativi (Le partecipate pubbliche, le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali)*, del settembre 2010, a pag. 50, addirittura prima ancora della promulgazione della Legge anticorruzione, così si esprimeva:

«(...) Si provi, infine, ad immaginare i disservizi ed il caos che si genererebbero nell'ipotesi in cui una società partecipata da un Ente Locale si vedesse inflitte sanzioni interdittive di cui al d.lgs. 231/2001; ovviamente lo stesso decreto, all'art. 15, prevede la possibilità di commissariare l'ente proprio per tutelare l'interesse all'erogazione del pubblico servizio ma nel frattempo, considerando anche i tempi tecnici di un commissariamento, si avrebbero enormi disservizi, pensando ad esempio alla raccolta dei rifiuti o al trasporto pubblico, oltre che ingenti aggravii di spesa per la collettività (...).».

7. Considerazioni conclusive

Il vento di cambiamento originato dalla l. 190/2012, era in ogni caso stato già percepito ed anzitempo precorso da alcuni Enti Pubblici virtuosi ed all'avanguardia, a dimostrazione di come tutto quanto qui testimoniato sia realmente sorretto da solide fondamenta e racchiuda in sé tutti i crismi di una novellata giuridicità, sul piano formale e sostanziale.

Con la Legge Regionale 15/2008, la Regione Calabria impose a tutte le imprese che già operavano e avrebbero voluto operare in regime di convenzione con essa, l'adeguamento dei propri Modelli organizzativi alle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2001, entro e non oltre la data del 31 Dicembre 2008.

La Regione Lombardia, con decreto n. 5808, assunto in data 8 giugno 2010, stabiliva che tutti gli Enti di Formazione, che avrebbero desiderato accreditarsi o mantenere l'accreditamento presso la Regione stessa, avrebbero dovuto adottare il MOGC 231 entro la data del 31 dicembre 2010.

Attraverso la l. 15/2011, la Regione Abruzzo poneva a carico degli Enti dipendenti e strumentali della Regione, degli Enti consortili, delle agenzie e delle aziende speciali regionali, nonché delle società controllate e partecipate dalla Regione, l'obbligo di adozione del MOGC 231, nel termine di sei mesi dalla sua entrata in vigore, per garantire il rispetto della *legalità, della eticità e della trasparenza, nonché scoprire ed eliminare preventivamente e tempestivamente eventuali situazioni a rischio* – cfr. art. 3 della Legge.

Ultimo in ordine di data, il recentissimo decreto n. U00183 della Regione Lazio, emanato in data 9 maggio 2013 ed indirizzato al settore della sanità privata, con il quale la Regione approvava lo schema tipo di contratto/convenzione per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le Aziende Sanitarie Locali e i soggetti privati erogatori di prestazioni sanitarie.

Il decreto in aggiunta stabiliva che le strutture sanitarie private avrebbero dovuto garantire, oltre agli ordinari *standards* tecnologici, strutturali e amministrativi previsti da altre norme e regolamenti settoriali in vigore, anche requisiti minimi di *affidabilità* ed *onorabilità*, da certificare, entro e non oltre la data del 31 dicembre 2014, attraverso l'adozione del MOGC 231, pena l'impossibilità di sottoscrizione della convenzione con le ASL.

Come è facile evincere, la gestione ed il perseguimento degli *interessi sociali nazionali* che vanno oltre la sfera di un asettico utilitarismo mondano e calvinista – *leggasi lucro* – siano essi realizzati in veste costituzionale/istituzionale oppure in regime economico legalistico/patrimoniale, reclamano ed esigono *controllo*, a cui le asservite organizzazioni non potranno, in forza di legge, né esimersi, né declinarsi.

Per finire, riteniamo sia tempo che tutte le Regioni d'Italia e gli altri Enti Pubblici dotati di potestà regolamentare, recepiscano simili orientamenti e diffondano nell'*habitat* del loro agire istituzionale e costituzionale un coacervo di regole che in parte gli possano consentire di realizzare appieno il piano triennale anticorruzione, attraverso il monitoraggio di tutti i *rischi* di *illiceità corruttiva* rintracciabili anche in corrispondenza delle loro derivazioni territoriali non esclusivamente istituzionali, mentre per altro verso tutelino la collettività da tutti i rischi di *non conformità/illegalità* che una *malamministrazione* degli *enti ibridi* possa generare in assenza di un sistema di controllo interno impostato sulla falsariga del MOGC 231.

