



## **“MODELLO 231” ED ENTI NO PROFIT ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E DEGLI ORIENTAMENTI DELL’ANAC**

*Annalisa De Vivo*

## ABSTRACT

*L'importanza dei controlli interni anche nell'ambito degli enti appartenenti al c.d. "terzo settore" è pienamente compresa dal legislatore che, con la recente legge 6 giugno 2016, n. 106, nel delegare il Governo per la riforma dell'intero comparto, enuncia tra i principi e i criteri direttivi anche quello inerente alla necessità di disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione, tenuto conto di quanto previsto dal d.lgs. 231/2001. Nell'attuazione della delega, non potrà trascurarsi la circostanza che l'Autorità Nazionale Anticorruzione si è già pronunciata sull'argomento, stabilendo un vero e proprio obbligo di adozione del "modello 231" per gli enti del terzo settore affidatari di servizi sociali.*

*Muovendo dall'analisi del descritto orientamento, nel presente documento si formulano alcune considerazioni sul concetto di obbligatorietà del modello organizzativo e sulla prassi, ormai invalsa, di imporne l'adozione mediante strumenti diversi dalla legge, atteso che quest'ultima pone piuttosto la questione in termini di facoltatività del modello 231.*

## **THE "COMPLIANCE PROGRAM 231" AND NON-PROFIT ORGANISATIONS IN THE LIGHT OF THE REFORM OF THE THIRD SECTOR AND THE ANAC GUIDELINES**

### ABSTRACT

*The importance of internal controls even within the organisations of the so-called "third sector" has been fully recognized by the legislator. The recent law dated 6 June 2016 n.106 delegates the Government to reform the entire sector and states among the main principles and criteria the need for regulating internal controls, obligations, accounting, transparency and information, in accordance with the legislative decree n. 231/2001.*

*It has to be considered that the National Anti-Corruption Authority, in implementing such provisions, has already stated its views establishing the obligation to adopt the "compliance program 231" for the third sector organisations entrusted with social services.*

*This document, starting from the analysis of the above-mentioned provisions, offers some considerations on the mandatory nature of the organisational model and on the common practice of imposing its adoption through instruments other than the law. Moreover, it has to be taken into account that the same law sets out the issue of the Organisational Model 231, considering it as an option.*

**Sommario:** 1. Premessa: sulla applicabilità del d.lgs. 231/2001 al Terzo settore. – 2. La delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 – 2.1. I servizi sociali e le modalità di erogazione (cenni). – 2.2. I requisiti dell'erogatore del servizio. – 3. Il ruolo dei controlli nella riforma del Terzo settore. – 3.1. L'adozione del modello organizzativo nel d.lgs. 231/2001. – 3.2. L'adozione "obbligatoria" del modello 231 nel Terzo settore. – 4. La costruzione del modello negli enti no-profit. – 4.1. (segue) La funzione esimente del modello.

## 1. Premessa: sulla applicabilità del d.lgs. 231/2001 al Terzo settore

Tra i numerosi aspetti del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231<sup>1</sup> (di seguito anche: Decreto) oggetto di approfondimento dottrinario e giurisprudenziale non è rientrato, almeno negli anni immediatamente successivi alla sua emanazione, quello relativo alla corretta individuazione degli enti destinatari della responsabilità amministrativa<sup>2</sup>.

Tale questione si è imposta all'attenzione degli interpreti solo in un momento successivo, probabilmente a causa del progressivo ampliarsi del catalogo dei reati-presupposto e, con esso, del sempre maggiore ricorso all'utilizzo del Decreto da parte dei tribunali. In particolare, il problema si è posto in quanto l'art. 1, comma 1, del d.lgs. 231/2001 si limita a prevedere genericamente la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, senza preoccuparsi di circoscrivere la nozione di "ente" se non specificando, al comma successivo, l'applicabilità della disciplina agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica<sup>3</sup>.

La formulazione testuale consente, dunque, di individuare tra i destinatari della normativa tutte le persone giuridiche (associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato che non svolgono attività economica e che acquistano personalità giuridica *ex* D.P.R. 10 febbraio 2001, n. 361), nonché le società di capitali e le cooperative; ma anche tutti gli enti privati

<sup>1</sup> 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 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19.06.2001).

<sup>2</sup> Sull'ambito applicativo del d.lgs. 231/2001, *ex multis*, L. PISTORELLI, *sub art. 1*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Commentario diretto da A. Levis e M. Perini, Zanichelli, 2014, pp. 12-16; S. DELSIGNORE, *sub art. 1*, in *Enti e responsabilità da reato*, a cura di A. Cadoppi – G. Garuti – P. Veneziani, Utet, 2010, pp. 76-90; A. BASSI – T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, Giuffrè, 2006, p. 53 ss.; F. SANTI, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*, Giuffrè, 2004, pp. 136-141; L.D. CERQUA, *I destinatari della normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti*, in *Dir. Prat. Soc.*, 10, 2004, p. 6 ss.; S. BARTOLOMUCCI, *Corporate governance e responsabilità delle persone giuridiche*, Ipsoa, 2004, p. 31 ss.; G. DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la "parte generale" e la "parte speciale" del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in AA.VV., *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, a cura di G. Garuti, Cedam, 2002, pp. 81-87; C. PECORELLA, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Ipsoa, 2002, p. 70 ss.

<sup>3</sup> Invero il secondo comma costituisce attuazione di quanto previsto dalla legge di delega (legge 29 settembre 2000, n. 300) che, all'art. 11, comma 1, demandava al Governo l'emanazione di un decreto legislativo avente ad oggetto "la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale".

sprovvisti di personalità giuridica, quali ad esempio le società di persone, comprese le società “di fatto” e quelle “irregolari”, e le associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.)<sup>4</sup>.

Nell’individuare i soggetti destinatari, infatti, la norma si riferisce genericamente ad “enti”, con il chiaro intento di comprendere, in ossequio alle previsioni della legge delega, anche i soggetti sprovvisti di personalità giuridica. Nella relazione di accompagnamento il legislatore delegato spiega che l’estrema genericità della dizione “società e associazioni anche prive di personalità giuridica” è motivata dalla volontà di indirizzare l’interprete verso la considerazione di enti che, seppur sprovvisti di personalità giuridica, possano comunque ottenerla<sup>5</sup>. D’altronde, la scelta di considerare rilevanti ai fini della norma anche enti a soggettività privata appare logica se si considera che tali ultimi possono più agevolmente sottrarsi ai controlli statali (né per essi normalmente sono previsti controlli legali) e, pertanto, risultano a maggior rischio di attività illecite<sup>6</sup>.

Nell’ambito del dibattito prospettato, ampia attenzione è stata dedicata anche al tema della assoggettabilità alla disciplina in commento degli enti appartenenti al c.d. “terzo settore”<sup>7</sup>. Ancorché gran parte di tali enti siano espressamente inclusi nel perimetro applicativo della norma, l’assenza del fine di lucro e la carenza del carattere imprenditoriale dell’attività svolta da alcuni di essi hanno animato un intenso dibattito dottrinale, nell’ambito del quale tutti i dubbi sono stati pressoché unanimemente fugati alla luce sia del dato testuale, sia della considerazione dell’attività svolta in concreto. Con riferimento al primo, la *ratio* del d.lgs. 231/2001 non può essere ristretta al contrasto del profitto conseguito attraverso la

---

<sup>4</sup> S. GENNAI - A. TRAVERSI, *La responsabilità degli enti*, Milano 2001, p. 15; L. PISTORELLI, *I destinatari delle norme sulla responsabilità da reato nella giurisprudenza di legittimità*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, 4/2011, p. 174.

<sup>5</sup> Relazione al d.lgs. 231/2001, § 2.

<sup>6</sup> In tal senso, F.M. D’ANDREA - A. DE VIVO - L. MARTINO, *I modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001*, Giuffrè, 2006, p. 10.

<sup>7</sup> Con la locuzione “enti no-profit” è possibile identificare le organizzazioni, di cui al Libro I, Titolo II, del Codice Civile, la cui attività non ha come fine principale il perseguimento di un lucro soggettivo ed è svolta in ambiti di natura sociale di tipo solidaristico, quali l’assistenza sociale, la tutela dei soggetti svantaggiati, l’istruzione, la promozione di attività artistico-culturali, la ricerca scientifica, l’erogazione di servizi sociali e religiosi, la salvaguardia ambientale. Sul tema degli enti no-profit si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, G. TRINCHESE, *Le fondazioni*, a cura della Fondazione Nazionale Commercialisti, Roma, 2015; M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in Trattato di Diritto privato, a cura di G. Iudica, P. Zatti, Giuffrè, 2014; AA.VV., *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni* a cura di A. Zoppini e M. Maltoni, in *Quaderni della Rivista di Diritto Civile*, Padova, 2007; A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2005, p. 365 ss.; P. RESCIGNO, *Sulla riforma del diritto delle associazioni e fondazioni*, in *Vita not.*, 2005, p. 61 ss.; R. RASCIO, *Gli enti del Libro primo. Dalla moltitudine dei modelli speciali ai tipi del codice*, in *Dir. Giur.*, 2003, p. 1 ss.; G. PONZANELLI, *Fondazioni, non profit e attività d’impresa: un decennio di successi*, in *Riv. Dir. Priv.*, 1999, p. 185 ss.; C.M. BIANCA, *La norma giuridica. I soggetti*, in *Diritto civile*, a cura di C.M. Bianca, Giuffrè, I, 1996, p. 299 ss.; F. GALGANO, *Le associazioni. Le fondazioni. I comitati*, in *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale*, a cura di F. Galgano, Milano 1996, p. 88 ss.; M. BASILE, *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. Giur.*, III, Roma, 1988, p. 2 ss. E, per una elencazione analitica delle tipologie riconducibili al settore degli enti no-profit (c.d. terzo settore), CNDCEC-IRDCEC, *Il modello 231 per gli enti non profit: una soluzione per la gestione dei rischi*, a cura del Gruppo di lavoro “D.Lgs. 231/2001 ed enti non profit”, ottobre 2012, in [www.commercialisti.it](http://www.commercialisti.it).

commissione di un illecito, come dimostra l'elenco dei reati-presupposto nel quale rientrano anche fattispecie che non postulano l'esercizio dell'attività di impresa. L'obiettivo ben più ambizioso del legislatore sembra, piuttosto, essere quello di impedire l'utilizzo di strutture organizzate di qualsiasi tipo al fine della commissione di un reato<sup>8</sup>. In altre parole, si ritiene che il d.lgs. 231/2001 abbia inteso introdurre uno schema di responsabilità il cui destinatario è l'organizzazione pluripersonale, a prescindere dalla qualifica formale, ma comunque identificabile come soggetto distinto dalla persona fisica autrice del reato e, di conseguenza, autonomamente individuabile in quanto centro d'imputazione della scelta criminosa<sup>9</sup>. Ciò appare coerente con la stessa *ratio* ispiratrice di questo modello di responsabilità, rinvenibile nell'esigenza di non lasciare impuniti quei soggetti, diversi dalle persone fisiche che hanno compiuto materialmente l'illecito, che pure hanno tratto vantaggio da reati commessi nel loro interesse e che, rimanendo indenni da ogni conseguenza, risulterebbero poco inclini ad un maggior rispetto della legalità nello svolgimento della propria attività<sup>10</sup>.

Anche la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che il Decreto debba essere indirizzato ad ogni tipo di soggetto collettivo, ponendo l'attenzione sulla natura effettiva dell'ente. In altre parole, ai fini dell'assoggettamento alla norma appare corretto che la discriminante non debba essere ricercata nella tipologia di soggetto, bensì nell'attività da esso in concreto svolta<sup>11</sup>. E in effetti, con riferimento all'attività degli enti no-profit, è sufficiente pensare ai valori immobiliari e mobiliari detenuti da alcune fondazioni, ovvero alle associazioni sportive dilettantistiche, che ben possono prestarsi a divenire strumento di frodi fiscali, truffe e malversazioni<sup>12</sup>. Anche gli enti no-profit devono, pertanto, essere ritenuti soggetti a "rischio 231", considerate, in alcuni casi, le rilevanti conseguenze anche sociali potenzialmente derivanti dalla commissione di un illecito dagli stessi posto in essere. In

---

<sup>8</sup> Così M. ARENA, *La responsabilità amministrativa delle imprese: il d.lgs. n. 231/2001*, Nuova Giuridica, 2015, pp. 42-43. Per una analitica disamina degli enti non lucrativi assoggettati al Decreto si veda anche F. D'ARCANGELO, *Fondazioni ed associazioni nel disegno sistematico del d.lgs. 231/2001*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, 4/2007, p. 71 ss.; e, con riferimento alle problematiche connesse all'instaurazione di un procedimento ex d.lgs. 231/2001 a carico di un ente dotato o meno di personalità giuridica P. DE FELICE, *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Parte Prima (Principi generali e criteri d'imputazione), Cacucci, 2002, p. 116 ss., ove si rileva l'assenza nel Decreto di una norma che, prevedendo specificamente il trasferimento dell'azione amministrativa in sede penale seppur limitatamente alla sua riferibilità per gli enti, avrebbe contribuito a fornire soluzioni meno equivoche.

<sup>9</sup> D. BRUNELLI - M. RIVERDITI, *sub art. 1, La responsabilità degli enti*, a cura di A. Presutti - C. Bernasconi - A. Fiorio, Cedam, 2008, p. 77.

<sup>10</sup> L. PISTORELLI, *I destinatari delle norme sulla responsabilità da reato nella giurisprudenza di legittimità*, cit., p. 175.

<sup>11</sup> Cass., 21 luglio 2010, n. 28699, ove si afferma la responsabilità ex d.lgs. 231/2001 delle società a partecipazione pubblica quando svolgono attività economica.

<sup>12</sup> Nella stessa Relazione al d.lgs. 231/2001 si osserva come "si tratta dei soggetti che, potendo più agevolmente sottrarsi ai controlli statali, sono a "maggiore rischio" di attività illecite ed attorno ai quali appare dunque ingiustificato creare vere e proprie zone di immunità" (M. CATTADORI, *Codice 231*, annotato con la giurisprudenza, la relazione ministeriale e con il testo delle normative di riferimento, Plenum, 2015, p. 17).

sensu conforme si è espressa anche la giurisprudenza, condannando una associazione volontaria di pubblica assistenza in relazione al delitto di truffa in danno di ente pubblico<sup>13</sup>. Al di là delle prescrizioni contenute nel d.lgs. 231/2001, si è poi osservato che l'imputabilità delle situazioni soggettive alle formazioni sociali, indipendentemente dal riconoscimento della personalità giuridica, può desumersi anche in virtù del più generale principio di eguaglianza sancito dall'art 3 della Costituzione, ai sensi del quale sono considerati soggetti di diritto anche gli enti sforniti di personalità giuridica (ivi comprese le organizzazioni stabili), assunto avvalorato dal precedente art. 2, che riconosce e garantisce "i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità"<sup>14</sup>. In virtù di tali considerazioni, sono stati ritenuti assoggettabili alla normativa 231, oltre ovviamente alle associazioni sportive, anche i gruppi organizzati di tifosi (intendendosi per tali i gruppi dotati di una stabile organizzazione e di una autonomia patrimoniale e decisionale, con caratteri esplicativi, quindi, di un ente autonomo rispetto alla compagine delle persone fisiche che lo compongono), potendo i medesimi rientrare nell'accezione di "ente" e venire così astrattamente assoggettati alla responsabilità degli enti<sup>15</sup>.

## 2. La delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016

Il ruolo fondamentale degli enti no-profit nel comparto dei servizi sociali è ben noto all'Autorità Nazionale Anticorruzione che, con la delibera n. 32/2016 intitolata "Linee Guida

---

<sup>13</sup> Più precisamente, con la sentenza del 22 marzo 2011, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, pronunciandosi su richiesta delle parti ex art. 63 d.lgs. n. 231/2001, ha condannato un'associazione volontaria di pubblica assistenza (A.N.P.A.) per il delitto di truffa ai danni dello Stato (art. 640, co. 2, n. 1, c.p.), previsto tra i reati presupposto dall'art. 24, co. 1, del d.lgs. 231/2001. In specie, la ONLUS in questione è stata condannata per le condotte fraudolente attraverso le quali simulava nei confronti dei terzi la propria natura solidaristica e volontaristica (senza fini di lucro) per ottenere sussidi e contributi a titolo gratuito, nonché per assicurarsi contratti e convenzioni con enti e istituzioni pubbliche, anche in mancanza dei requisiti necessari. L'associazione condannata dal Tribunale milanese, pur agendo sotto la veste giuridica di un ente no-profit, in realtà svolgeva attività sostanzialmente imprenditoriale nel settore sanitario perseguendo, anche e soprattutto in maniera illecita, ben precisi interessi economici. In via preliminare, il giudice adito ha contestato ai rappresentanti della Onlus, anche in concorso, una serie di reati che hanno portato al patteggiamento della pena in sede di udienza preliminare. Successivamente, in base all'art. 63 del decreto, in presenza di giudizio definitivo in capo agli imputati (i legali rappresentanti dell'ente), il giudice per l'udienza preliminare, in ossequio alle disposizioni di cui all'art. 9 (sanzioni amministrative) e all'art. 19 (confisca) del medesimo decreto, ha applicato la sanzione pecuniaria di 26.000 euro all'ente non commerciale, disponendo altresì la confisca delle giacenze bancarie e di tutti gli automezzi già oggetto del sequestro preventivo disposto dal Gip nel 2010, ritenendo, dunque, corretta l'applicazione delle sanzioni e delle misure interdittive previste dal d.lgs. 231/2001.

<sup>14</sup> M. CATTADORI, *Società sportive e 231 un connubio indissolubile. La responsabilità degli enti nel diritto sportivo e l'adeguamento delle società sportive alla 231 quale necessità ed opportunità. L'esigenza di un modello 231 bicefalo*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, 2/2014, p. 86.

<sup>15</sup> M. CATTADORI, op. ult. cit., p. 86, ove a conforto di tale tesi si adduce la già citata legge delega n. 300/2000, in cui è espressa l'inequivocabile volontà di estendere la responsabilità *de qua* anche a soggetti sprovvisti di personalità giuridica (di qui l'utilizzo del termine "ente" piuttosto che "persona giuridica").



per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali<sup>16</sup>, fornisce importanti indicazioni operative alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori del settore, chiamati ad operare nel rispetto della normativa vigente e dei principi che ne scaturiscono (*in primis*, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza). Sempre più spesso, infatti, le amministrazioni pubbliche fanno ricorso al terzo settore per l'affidamento di servizi alla persona, in quanto ciò consente di coniugare obiettivi di crescita economica e sociali, contribuendo all'incremento occupazionale e all'integrazione sociale. L'intervento *dell'authority* deve essere letto nel contesto del vigente quadro normativo comunitario e nazionale in materia di affidamenti di servizi sociali, nonché delle disposizioni di settore che prevedono la possibilità di effettuare affidamenti agli enti no-profit in deroga all'applicazione del Codice dei contratti pubblici<sup>17</sup>, introducendo forme di aggiudicazione o negoziali tali da consentire ai suddetti enti di poter esprimere appieno la propria progettualità. È evidente che, derogando alla disciplina comune, le relative disposizioni trovano applicazione solo nei casi tassativamente previsti e al ricorrere di determinati presupposti oggettivi e soggettivi. È altrettanto evidente che, comportando l'impiego di risorse pubbliche, l'erogazione dei servizi sociali deve essere improntata ai canoni della economicità, efficacia e trasparenza, oltre che della parità di trattamento. In più, nascendo la delibera ANAC in commento anteriormente all'emanazione della legge di delega per la riforma del terzo settore (vd. *infra*, § 3), è inevitabile che le linee guida in essa contenute debbano essere oggetto di integrazione alla luce delle imminenti modifiche normative.

### 2.1. I servizi sociali e le modalità di erogazione (cenni)

Al fine di delimitare al meglio l'ambito di intervento, l'ANAC richiama la nozione di "servizi sociali" fornita dall'art. 128 del d.lgs. 112/2008<sup>18</sup>, in virtù del quale sono tali tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione, gratuita e a pagamento, di servizi o prestazioni economiche finalizzate a rimuovere le situazioni di bisogno e difficoltà delle persone, con la sola esclusione di quelle assicurate dal sistema previdenziale e sanitario, nonché di quelle assicurate

<sup>16</sup> La delibera è disponibile nel sito istituzionale dell'ANAC [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>17</sup> Il riferimento è al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (pubblicato nella G.U. n. 91 del 19.04.2016 - S.O. n. 10), che disciplina l'aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalto. Tale norma ha sostituito il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) ridisegnando, di fatto, l'intero impianto normativo relativo agli appalti e intervenendo forse in maniera ancor più incisiva sull'impostazione dei contratti di partenariato pubblico-privato (per ulteriori approfondimenti, R. DE LUCA, *il nuovo codice degli appalti: novità per imprese e P.A.*, documento FNC del 15 luglio 2016, in [www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it](http://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it)).

<sup>18</sup> D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59 (pubblicato nella G.U. n. 92 del 21 aprile 1998 - S.O. n. 77).

in sede di amministrazione della giustizia. A sua volta, la legge quadro sui servizi sociali n. 328/2000<sup>19</sup> ha istituito un vero e proprio sistema integrato di interventi e servizi sociali da realizzarsi nei diversi settori del sociale, integrando appunto i servizi alla persona con misure economiche in un'ottica di ottimizzazione dell'efficacia delle risorse.

La delibera chiarisce poi che, al fine di assicurare il pieno soddisfacimento dell'interesse sociale che intendono perseguire, le pubbliche amministrazioni devono garantire effettive condizioni di concorrenza, avocando a sé ogni potere decisionale in merito all'individuazione del fabbisogno e alla definizione degli interventi, anche quando agiscono in compartecipazione con il privato sociale. Per lo stesso motivo deve essere altresì incentivata la massima partecipazione degli utenti finali alle attività di programmazione e progettazione degli interventi da realizzare; partecipazione che deve essere favorita nelle procedure di scelta del contraente, con riferimento alle quali le amministrazioni non possono introdurre barriere all'ingresso (ad es. richiedendo requisiti di partecipazione o introducendo particolari criteri di valutazione)<sup>20</sup>.

Le amministrazioni devono favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione e adottare metodi di selezione che prevedano l'accertamento del possesso dei requisiti di affidabilità morale e professionale in capo ai partecipanti, nonché l'adeguata valutazione delle caratteristiche e dei costi del progetto presentato. La titolarità delle scelte deve sempre permanere in capo alle amministrazioni, cui compete la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici degli interventi, delle aree di intervento, della durata del progetto e delle caratteristiche essenziali dei servizi da erogare<sup>21</sup>. Quanto alle modalità di erogazione dei servizi sociali, l'amministrazione può scegliere discrezionalmente, motivando la propria decisione, uno dei seguenti strumenti<sup>22</sup>: a) autorizzazione e accreditamento; b) convenzione con le associazioni di volontariato di cui alla l. 266/91; c) acquisto di servizi e prestazioni; d) affidamento ai soggetti del terzo settore.

#### *a) Autorizzazione e accreditamento*

---

<sup>19</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (pubblicata in G.U. n. 265 del 13 novembre 2000 - S.O. n. 186).

<sup>20</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, cit., p. 6.

<sup>21</sup> La co-progettazione è definita quale accordo procedimentale di collaborazione avente ad oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale. Lo strumento della co-progettazione può essere utilizzato per la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali, di collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore, ovvero di messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi (ANAC, delibera n. 32/2016, p. 10).

<sup>22</sup> Vd. D.P.C.M. 30 marzo 2001, recante "atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328.



Il rilascio delle autorizzazioni deve essere subordinato alla verifica del possesso di requisiti di onorabilità e di capacità professionale, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza, individuando preventivamente le procedure e i criteri di valutazione adottati per la selezione dei soggetti. Nella valutazione dei requisiti deve tenersi conto degli aspetti organizzativi e metodologici, delle garanzie offerte agli utenti e della qualità dei progetti proposti; elementi, questi, oggetto di monitoraggio nel corso dell'esecuzione del contratto. Le procedure di accreditamento, improntate alla trasparenza e al rispetto del principio della concorrenza, devono garantire l'affidabilità morale e professionale dei soggetti esecutori. Il venir meno dei requisiti in capo a questi ultimi deve dar luogo alla decadenza dell'accREDITAMENTO e alla risoluzione dei contratti in corso.

*b) Convenzione con le associazioni di volontariato di cui alla l. 266/91<sup>23</sup>*

Ricorrendo taluni presupposti, tra cui quelli della solidarietà e dell'efficienza economica, le convenzioni di cui alla l. 266/1991 possono essere stipulate in deroga ai principi di evidenza pubblica, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza. Le convenzioni possono essere stipulate solo con organizzazioni di volontariato selezionate tra soggetti moralmente affidabili in possesso dei seguenti requisiti soggettivi<sup>24</sup>: assenza di fini di lucro, elettività e gratuità delle cariche associative, gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, obbligo di formazione del bilancio, nonché di adeguata attitudine e capacità tecnica e professionale. È evidente che le prestazioni erogate dalle organizzazioni di volontariato nell'ambito di siffatte convenzioni devono essere a titolo gratuito, potendo essere previsti i rimborsi dei soli costi fatturati e rendicontati, nonché quelli inerenti ai costi indiretti, limitatamente alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto di affidamento<sup>25</sup>.

*c) Acquisto di servizi e prestazioni*

In merito all'acquisto di servizi da soggetti del terzo settore in deroga alle disposizioni del Codice dei contratti, la delibera ANAC evidenzia la necessità di pubblicizzare adeguatamente il fabbisogno presunto di servizi in un determinato arco temporale, predeterminando le tariffe e le caratteristiche qualitative delle prestazioni da acquistare. Ai fini della selezione dei soggetti erogatori dei servizi, la scelta tra i fornitori autorizzati o accreditati dovrà tenere conto dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'acquisto all'esterno del servizio da soggetti del terzo settore sarà ammesso soltanto quando ciò si renda necessario a garantire i livelli essenziali dei servizi, sempre che consenta di ottenere significative economie di gestione<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Legge 11.08.1991, n. 266 - Legge Quadro in materia di volontariato.

<sup>24</sup> Art. 3, co. 3, l. 266/1991.

<sup>25</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, cit., p. 15.

<sup>26</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, cit., p. 16.

*d) Affidamento ai soggetti del terzo settore*

La procedura di affidamento della gestione dei servizi sociali agli organismi del terzo settore deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché del principio di libera concorrenza tra i privati, privilegiando le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sotto il profilo operativo, l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti (se compatibile con l'oggetto del contratto) e la procedura deve svolgersi nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241 e delle disposizioni del codice civile. Onde evitare scelte produttive di effetti distorsivi della concorrenza, particolare attenzione deve essere posta dalle stazioni appaltanti nell'individuazione dei requisiti di partecipazione e dei criteri di valutazione dell'offerta: a tal fine rileva senz'altro la circostanza di aver già attivato forme di collaborazione con la medesima amministrazione o con altri soggetti pubblici o privati operanti sul medesimo territorio, piuttosto che lo svolgimento di servizi analoghi sul territorio di riferimento<sup>27</sup>.

Si tralasciano, per ragioni di brevità, le questioni connesse agli affidamenti alle cooperative sociali<sup>28</sup> e, nel prosieguo, si concentra l'attenzione sui requisiti richiesti in capo ai soggetti del terzo settore erogatori dei servizi.

*2.2. I requisiti dell'erogatore del servizio*

Ai fini dell'affidamento dei servizi sociali, l'ANAC richiede ai soggetti del terzo settore:

- i.* il possesso di requisiti di moralità;
- ii.* l'adozione della carta dei servizi;
- iii.* il rispetto delle prescrizioni del d.lgs. 231/2001<sup>29</sup>.

Invero, il possesso di requisiti di "moralità professionale" è più volte enfatizzato dall'*authority*, che ne evidenzia la necessità anche per gli affidamenti in deroga al Codice dei contratti, indicando a titolo di riferimento i requisiti elencati dal non più vigente d.lgs. 163/2006, sostituito dal d.lgs. 50/2016<sup>30</sup>.

Le amministrazioni aggiudicatrici hanno, inoltre, la facoltà di richiedere requisiti minimi di idoneità tecnica ed economica, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

<sup>27</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, cit., pp. 17-18.

<sup>28</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, pp. 23-31.

<sup>29</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, pp. 35-37.

<sup>30</sup> In dettaglio, la delibera fa riferimento all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 (Requisiti di ordine generale), i cui contenuti sono in linea di massima riproposti nell'art. 80 (Motivi di esclusione) del d.lgs. 50/2016, che elenca analiticamente tutti i motivi di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione: condanne definitive, delitti, sussistenza di cause di decadenza/sospensione/divieto, violazioni di obblighi tributari e delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, pendenza di procedure concorsuali, illeciti professionali tali da rendere dubbia l'integrità o l'affidabilità dell'operatore; situazioni di conflitto di interesse; distorsioni della concorrenza; sanzioni interdittive.

Ulteriore condizione per l'autorizzazione e per l'accreditamento è l'adozione, da parte di ciascuno dei soggetti del terzo settore, di una propria carta dei servizi, rappresentante l'impegno assunto nei confronti del soggetto accreditante e degli utenti. La predisposizione della carta dei servizi è elemento essenziale ai fini della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dal momento che il mancato rispetto di quanto in essa prescritto è fonte di responsabilità contrattuale. Non solo, la carta garantisce la qualità delle prestazioni, vincolando il soggetto erogatore al mantenimento degli standard predefiniti e consentendo al contempo all'utente di richiederne il rispetto. Nella carta sono infatti definiti i criteri per l'accesso ai servizi e le modalità di funzionamento dei medesimi, nonché le condizioni per facilitare agli utenti la valutazione del servizio ed attivare, se del caso, ricorsi, reclami e segnalazioni nei confronti dei responsabili della gestione dello stesso.

Da ultimo, al fine di garantire il rispetto della legalità da parte dei soggetti erogatori del servizio, la delibera impone a questi ultimi l'osservanza del d.lgs. 231/2001, ritenendolo applicabile al caso di specie sia in virtù del tenore letterale della norma, sia in ragione della natura dei servizi erogati. Specularmente, l'ANAC esorta le stazioni appaltanti "a verificare l'osservanza, da parte degli organismi no-profit, delle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2001"<sup>31</sup>.

A parere dell'ANAC, il modello di organizzazione degli enti no-profit deve prevedere:

- l'individuazione delle aree a maggior rischio di compimento di reati;
- idonee procedure per la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente nelle attività definite a maggior rischio di compimento di reati;
- l'adozione di modalità di gestione delle risorse economiche idonee ad impedire la commissione dei reati;
- un appropriato sistema di trasmissione delle informazioni all'organismo di vigilanza;
- misure di tutela dei dipendenti che denunciano illeciti;
- l'introduzione di sanzioni per l'inosservanza dei modelli adottati.

Del tutto superflua appare la successiva specificazione in merito alla nomina di un organismo deputato alla vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del modello e all'aggiornamento dello stesso (cui attribuire autonomi poteri di iniziativa e di controllo), in quanto l'esistenza dell'OdV *ex art. 6, co. 1, lett. b)*, del d.lgs. 231/2001 è condizione indispensabile ai fini della stessa validità del modello adottato.

### **3. Il ruolo dei controlli nella riforma del terzo settore (cenni)**

---

<sup>31</sup> ANAC, delibera n. 32/2016, p. 37.

Lo scorso 3 luglio è entrata in vigore la legge n. 106/2016<sup>32</sup>, che delega il Governo alla riforma del Terzo settore, intendendo per tale “il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”. La legge delega esclude dal Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche; restano fuori dall’ambito applicativo anche le fondazioni bancarie, in quanto concorrono al perseguimento degli obiettivi fissati dalla delega.

Tra i principi e criteri direttivi indicati dal delegante, particolare rilievo assumono le disposizioni in materia di amministrazione e controllo degli enti no-profit. Sul punto l’art. 4, alla lettera d) del primo comma, individua i contorni della disciplina attuativa, che dovrà definire le forme e le modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti, improntando le relative disposizioni ai principi generali di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori, nonché ai più specifici principi di efficacia, efficienza, trasparenza, correttezza ed economicità della gestione degli enti, mediante la previsione di strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori. La delega prevede espressamente l’adozione di discipline differenziate, che tengano conto delle caratteristiche peculiari e della struttura associativa degli enti destinatari. In sede di attuazione si renderà, pertanto, necessario ridefinire il sistema di *governance* degli enti no-profit nel suo complesso, coniugando i tradizionali principi di natura economico-aziendalistica con quelli più strettamente inerenti alle logiche del Terzo Settore. In tal senso, una migliore formalizzazione del sistema di amministrazione e controllo risulta di indubbia utilità al fine di gestire e monitorare il corretto ed effettivo utilizzo delle risorse messe a disposizione del Terzo Settore.

Alla lettera d) del medesimo articolo, la legge delega prevede poi l’adozione di una disciplina degli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d’informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, da differenziare anche in ragione della dimensione economica dell’attività svolta e dell’impiego di risorse pubbliche, regolando il relativo regime sanzionatorio, ma soprattutto - per quel che interessa in questa sede - tenendo conto di quanto previsto dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Sul punto, giova ribadire come la previsione di sistemi di controllo negli enti no-profit non possa che essere vista con favore, rappresentando di fatto un presupposto indispensabile ai fini della realizzazione degli obiettivi di correttezza, trasparenza ed economicità perseguiti dal riformatore. Il fine ideale, proprio degli enti del Terzo settore, rende infatti imprescindibile una corretta

---

<sup>32</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106 - Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale (pubblicata in G.U. n. 141 del 18.06.2016).

documentazione e formalizzazione delle attività svolte con le risorse - contributi e/o erogazioni - rese disponibili dal comparto pubblico/privato e utilizzate per il perseguimento di interessi pubblici. Preso atto che la normativa vigente è inadeguata a disciplinare le funzioni di controllo negli enti no-profit, la delega esige l'emanazione di norme che disciplinino in maniera puntuale forme e modalità di controllo, in modo da consentire azioni adeguate per il miglioramento della trasparenza nell'ambito del comparto interessato. Sul punto varrà evidenziare come, al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di controllo, nell'ambito di tali norme assumerà particolare rilievo la previsione di specifici requisiti di professionalità, in modo da garantire autonomia e autorevolezza di giudizio dei soggetti preposti ai controlli.

Quanto alla raccomandazione, formulata nella delega, di tenere conto di quanto previsto dal d.lgs. 231/2001, la formulazione testuale non consente di affermare che la norma attuativa debba prevedere un obbligo generale di adozione del modello organizzativo per tutti gli enti del Terzo settore.

È allora evidente che il testo della delega non riflette integralmente i contenuti della delibera ANAC n. 32/2016 che, come si è detto, prevede invece un vero e proprio obbligo di adozione del modello 231, ancorché limitatamente agli enti no-profit affidatari di un servizio sociale<sup>33</sup>.

### *3.1. L'adozione del modello organizzativo nel d.lgs. 231/2001*

In relazione al concetto di "obbligatorietà" del modello 231, preliminarmente varrà formulare alcune considerazioni generali<sup>34</sup>.

Il modello non è imposto coattivamente dal legislatore, il quale piuttosto si limita a suggerirne l'adozione con evidenti fini di contenimento del rischio e - al verificarsi delle condizioni poste dal primo comma dell'art. 6 - di esonero dalla responsabilità.

In particolare, il primo comma dell'art. 6 pone alcune condizioni di esonero dalla responsabilità dell'ente in caso di reato compiuto da soggetto in posizione apicale<sup>35</sup>: adozione ed efficace attuazione, prima della commissione del fatto illecito, di modelli organizzativi e di gestione idonei a prevenire reati analoghi a quello verificatosi; nomina di un organismo, dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, per la vigilanza sul funzionamento di detti modelli e la cura del loro aggiornamento. A fronte del compimento di un reato, la valenza esimente del modello sarà subordinata alla dimostrazione, da parte

---

<sup>33</sup> Si veda il paragrafo 2.2.

<sup>34</sup> I temi della obbligatorietà del modello e della sua valenza esimente sono già stati oggetto di specifico approfondimento nella Circolare CNDCEC 10 novembre 2011, n. 26/IR, *L'adozione dei modelli di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/2001 tra obbligo e opportunità*, in [www.fondazionenazionalecommercialisti.it](http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it), alla quale pertanto si rinvia.

<sup>35</sup> Si tratta delle persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso (art. 5, comma 1, D. Lgs. 231/2001).

dell'ente, della violazione fraudolenta del medesimo. Il secondo comma dell'art. 6 definisce i requisiti dei modelli organizzativi, i quali per prevenire i reati devono individuare le attività nell'ambito delle quali questi ultimi possono essere commessi, prevedere specifici protocolli e modalità di gestione, introdurre obblighi di informazione nei confronti dell'organismo di vigilanza, nonché un idoneo sistema disciplinare per punire il mancato rispetto delle misure contenute nei modelli.

In altre parole, l'ente deve dimostrare non solo che il disegno criminale è riconducibile esclusivamente al soggetto che materialmente ha compiuto l'illecito, ma anche di avere efficacemente introdotto un sistema idoneo a realizzare gli effetti preventivi previsti dalla norma. L'adozione e l'efficace attuazione dei modelli, la nomina dell'organismo di vigilanza e l'effettivo esercizio delle funzioni di controllo da parte di quest'ultimo, l'elusione fraudolenta da parte dell'autore materiale del reato: sono questi gli elementi di prova che l'ente deve produrre al fine di sottrarsi all'applicazione delle sanzioni. La relativa verifica è effettuata dal giudice penale, tenuto ad accertare *post factum* non solo la colpevolezza dell'autore materiale del reato, ma anche la sussistenza delle suddette circostanze esimenti, valutando l'adeguatezza del modello.

Nel sistema normativo descritto, l'adozione dei modelli organizzativi si delinea, pertanto, come una scelta di *governance* che i vertici amministrativi "possono" e non "devono" compiere. Discorso diverso deve farsi per la valutazione dell'adeguatezza organizzativa - anche con riferimento all'esposizione al rischio dell'ente amministrato - che rientra nella cura e nella vigilanza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile (artt. 2381, quinto comma e 2403 c.c.; e, con riferimento alle società quotate, art. 149 TUF)<sup>36</sup>.

Dunque, ciò che deve porsi in evidenza è la differenza tra obbligo di adozione dei modelli e obbligo di verifica dell'esposizione al "rischio 231": quest'ultimo, infatti, non sembra riconducibile ad una attività meramente discrezionale, dovendosi al contrario configurare in capo agli amministratori nell'ambito del più ampio dovere di agire con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze (art. 2392, primo comma, c.c.)<sup>37</sup>. La verifica in oggetto si traduce in una attività di *risk assessment*, all'esito della quale

---

<sup>36</sup> Sull'argomento, *ex multis*, N. ABRIANI, *La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario*, in *Analisi Giur. Econ.*, 2/2009, p. 187 ss.; V. BUONOCORE, *Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile*, in *Giur. Comm.*, 2006, I, p. 5 ss.; P. MONTALENTI, *Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*, Relazione al convegno Assonime "Molte regole, nessun sistema: proposte per una razionalizzazione del sistema dei controlli societari" tenutosi il 31.03.2009 a Milano, in *Giur. Comm.*, 2009, I, p. 643 ss.; ID., *Corporate governance, consiglio di amministrazione, sistemi di controllo interno. Spunti per una riflessione*, in *Riv. Soc.*, 2002, p. 837 ss.; P. SFAMENI, *Idoneità dei modelli organizzativi e sistema di controllo interno*, in *Analisi Giur. Econ.*, 2/2009, p. 265 ss.; ID., *Responsabilità da reato degli enti e nuovo diritto azionario: appunti in tema di doveri degli amministratori ed organismo di vigilanza*, in *Riv. Soc.*, 2007, p. 154 ss.

<sup>37</sup> Di ciò ha preso atto anche la giurisprudenza, che ha evidenziato in modo crescente la tendenza ad affermare la responsabilità civile degli amministratori per omessa adozione dei modelli organizzativi previsti dal d.lgs. 231/2001: in particolare, la responsabilità è stata ravvisata nell'inerzia degli amministratori a fronte di uno



gli amministratori potranno deliberare l'adozione del modello organizzativo, ove i rischi rilevati risultino tali da renderlo necessario, ovvero limitarsi a monitorare periodicamente i rischi, nel caso in cui gli stessi siano invece risultati accettabili.

Pare dunque condivisibile il distinguo tra doveri di adeguatezza organizzativa gravanti sugli amministratori e onere di adozione del modello organizzativo, quest'ultimo riferibile esclusivamente all'ente destinatario della normativa<sup>38</sup>. In quest'ottica, la scelta di adeguamento al Decreto rientra nel più ampio dovere di organizzare in modo idoneo l'impresa gestita. In altre parole, sembra corretto affermare che la responsabilità di matrice civilistica dell'amministratore debba farsi scaturire non tanto dall'omessa adozione del modello organizzativo, quanto piuttosto dall'omessa valutazione in merito all'opportunità di prevenire i reati contemplati dal d.lgs. 231/2001 attraverso l'elaborazione di detto modello<sup>39</sup>. Nondimeno, con il passare degli anni, sempre più frequenti sono i casi in cui enti pubblici o altre istituzioni richiedono obbligatoriamente ai propri interlocutori l'adozione del modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001<sup>40</sup>. I relativi provvedimenti stanno dando luogo a una sorta di inversione di tendenza, dal momento che l'adozione del modello diviene in tali circostanze di fatto obbligatoria.

### 3.2. L'adozione "obbligatoria" del modello 231 nel Terzo settore

L'obbligo di adozione del modello 231 introdotto dalla delibera ANAC n. 32/2016 deve essere letto anche alla luce delle considerazioni sopra formulate.

---

specifico dovere di attivare i modelli organizzativi (Trib. Milano, 13 febbraio 2008, n. 1774; ma anche Trib. Milano, 31 luglio 2007, n. 3300).

<sup>38</sup> In tal senso F. D'ARCANGELO, *I canoni di accertamento dell'idoneità del modello organizzativo nella giurisprudenza*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, 2/2011, p. 137.

<sup>39</sup> In tal senso S. BARTOLOMUCCI, *Amministratore diligente e facoltativa adozione del compliance program ex D. Lgs. n. 231/2001 da parte dell'ente collettivo*, in *Società*, 12/2008, p. 1507 ss. (nota a Trib. Milano, n. 1774/2008, cit.), il quale evidenzia l'opportunità per l'amministratore - anche ai fini della costituzione di sufficienti elementi probatori - di verbalizzare l'eventuale esito negativo della verifica o comunque di dare una formale rappresentazione documentale del processo valutativo effettuato e delle motivazioni che hanno indotto alla decisione di non adottare il modello, ovvero di rinviarne l'adozione.

<sup>40</sup> A titolo esemplificativo si pensi al Regolamento dei Mercati di Borsa Italiana S.p.A., modificato nel 2007 dalla Consob, in base al quale l'adozione del modello 231 è obbligatoria per ottenere la qualifica STAR ed avere accesso a questo particolare segmento del Mercato Azionario; ovvero al Decreto della Regione Lombardia n. 5808 dell'8 giugno 2010, che ha stabilito che tutti gli enti di formazione che volessero accreditarsi o mantenere l'accreditamento dovevano approvare il codice etico e nominare un organismo di vigilanza entro il 31.12.2010 ed elaborare il modello completo entro 31.03.2011; e, ancora, alla Legge Regione Abruzzo n. 15 del 27 maggio 2011, che poneva a carico degli enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, dei consorzi, delle agenzie e delle aziende regionali, nonché delle società controllate e partecipate dalla Regione, ad esclusione degli enti pubblici non economici, l'obbligo di adottare entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge i modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui agli artt. 6 e 7 del D. Lgs. n. 231/2001.

Al riguardo, varrà innanzi tutto rilevare come l'elencazione dei contenuti del modello sia in più parti non propriamente conforme a quella di cui all'art. 6 del d.lgs. 231/2001<sup>41</sup>: in quest'ultimo, infatti, si richiede al modello di individuare “le attività nel cui ambito possono essere commessi reati” e non “le aree a maggior rischio di compimento di reati”; ancora, la prescrizione legislativa relativa alla necessità che il modello preveda “obblighi di informazione” nei confronti dell'organismo di vigilanza è cosa diversa dalla “adozione di un sistema di trasmissione delle informazioni all'ODV”; infine, l'introduzione di misure di tutela dei dipendenti che denunciano illeciti (c.d. *whistleblower*), che a parere dell'ANAC costituisce un elemento essenziale del modello, non solo non è contemplata dal d.lgs. 231/2001, ma nel settore privato non è nemmeno prevista *ex lege*, quanto meno allo stato attuale (il d.d.l. AS 2208, approvato dalla Camera, è infatti attualmente al vaglio del Senato). Ma soprattutto non trova alcun riscontro normativo la prescrizione, in capo agli enti no-profit, dell'obbligo di “prevedere ed attuare adeguate forme di controllo sull'operato dell'organismo medesimo”. L'introduzione di questa sorta di controllo sul controllore non solo non trova conforto nella fonte di riferimento, ma sembra anzi stridere con la *ratio* stessa del sistema di controllo ideato dal d.lgs. 231/2001, che si incentra proprio sugli elementi dell'indipendenza e dell'autonomia dell'OdV (che è definito, appunto, come “organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo”)<sup>42</sup>. Ci si deve chiedere, peraltro, a quali forme di controllo sull'OdV *l'authority* abbia inteso fare riferimento, potendosi al riguardo solo formulare un ventaglio di ipotesi: potrebbe trattarsi di una sorta di “certificazione” da parte degli enti a ciò preposti, piuttosto che di un più ampio controllo di legalità da parte di altro organo di controllo dell'ente, ad esempio il collegio sindacale, ove istituito. Nel primo caso (certificazione) la previsione sarebbe assolutamente non condivisibile, non solo perché non espressamente prevista dal d.lgs. 231/2001, ma anche perché la sua concreta attuazione, oltre a dar luogo ad una inevitabile e inutile duplicazione di controlli, comporterebbe un ulteriore costo da aggiungere a quelli legati alla obbligatoria *compliance* al Decreto. Nel secondo caso (controllo da parte di altro organo dell'ente) si fa presente che, laddove l'ente abbia già nominato un soggetto deputato al controllo di legalità, al netto di qualsiasi previsione della delibera ANAC quest'ultimo avrebbe comunque il dovere di informarsi in merito all'attività svolta dall'OdV, essendo tenuto ad una più generale verifica del rispetto della legalità ai sensi dell'art. 2403 c.c.<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Così M. ARENA, *L'ANAC torna sui modelli 231*, in [www.reatisocietari.it](http://www.reatisocietari.it).

<sup>42</sup> M. ARENA, *L'ANAC torna sui modelli 231*, cit.; e, per alcuni riferimenti giurisprudenziali, A. DE VIVO, *La costituzione dell'organismo di vigilanza ex dlgs. 231*, in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione*, 7-8/2013, p. 86 ss.

<sup>43</sup> Sul punto potrebbero trovare applicazione in via analogica i Principi di comportamento del CNDCEC per le società non quotate e, in particolare, la norma di comportamento 5.5., la quale dispone che “*ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza, il collegio sindacale acquisisce informazioni dall'organismo di vigilanza in merito alla funzione ad esso assegnata dalla legge di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello ex D.Lgs. n. 231/2001. Il collegio sindacale verifica che il modello preveda termini e modalità dello scambio informativo dell'organismo di vigilanza a favore dell'organo amministrativo e dello stesso collegio sindacale.*”

Resta il fatto che, qualunque sia l'accezione intesa dall'ANAC, la prescrizione *de qua* introduce in modo surrettizio nel sistema 231 un ulteriore livello di controllo non contemplato dal legislatore<sup>44</sup>.

Il *quid disputandum*, peraltro, è molto più ampio.

Occorre infatti interrogarsi sulla correttezza della prassi, ormai sempre più diffusa, in virtù della quale si introducono obblighi di legge attraverso fonti di rango non normativo, come avviene nel caso dell'obbligo di adozione del modello 231 posto in capo agli enti no-profit. Ciò non significa che la previsione in commento non sia condivisibile, anzi. Essa, unitamente alla già citata legge delega per la riforma del Terzo settore, conferma l'avvicinamento, ormai in atto da anni, alle istanze e ai principi ispiratori del d.lgs. 231/2001, probabilmente frutto anche di un cambiamento culturale. Al di là delle previsioni di legge e della funzione esimente del modello, analizzare i rischi ai quali l'impresa è esposta, stabilire meccanismi di controllo e protezione, sancire flussi informativi definiti, significa anche e soprattutto sensibilizzare i destinatari e diffondere un insieme di principi orientati alla trasparenza, alla legalità, all'efficienza e alla correttezza.

Nel caso di specie, varrà poi evidenziare come il contesto di riferimento della delibera ANAC n. 32/2016 sia ben preciso, essendo la stessa finalizzata a garantire il rispetto della normativa europea e nazionale in materia di contrattazione pubblica e di prevenzione della corruzione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti no-profit, attesa l'assenza di una disciplina organica in materia di affidamento di contratti pubblici ai soggetti operanti nel Terzo settore. In tal senso, l'emanazione di linee guida da parte dell'*authority* si rende indispensabile al fine di garantire qualità e correttezza in un comparto di evidente rilevanza quale quello dei servizi sociali, considerato il forte impatto sulla spesa pubblica e la necessità di assicurare la parità di trattamento tra gli operatori del settore. È in questo contesto che matura la previsione dell'obbligo, per gli organismi no-profit, di adeguarsi ai dettami del d.lgs. 231/2001; per le stazioni appaltanti tale obbligo potrebbe comportare una significativa riduzione di partecipazione alle gare per servizi sociali, dal momento che il numero di enti no-profit dotati di modello 231 è verosimilmente - almeno allo stato attuale - più che limitato. Ne potrebbe discendere ulteriormente una riduzione dei margini di offerta, con conseguenze sotto il profilo tecnico ed economico delle proposte<sup>45</sup>. Nondimeno, resta il fatto che la delibera in commento reca "linee guida" che, in quanto tali, non sono equiparabili a fonte legislativa e che, in assenza di un obbligo sancito per l'appunto da tale fonte, non possono avere efficacia vincolante.

---

*La funzione di organismo di vigilanza può essere affidata al collegio sindacale*" (CNDCEC, *Norme di comportamento del collegio sindacale di società non quotate*, settembre 2015, in [www.commercialisti.it](http://www.commercialisti.it)).

<sup>44</sup> Conforme M. ARENA che, nell'articolo da ultimo citato, osserva come siffatte interpretazioni estensive operate da una fonte non legislativa andrebbero verificate "con maggiore attenzione sistematica, nella forma e nella sostanza".

<sup>45</sup> R. MACCI, *Modello 231 per gli enti no profit*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

Posto che, come si è detto, nell'attuare la riforma del Terzo settore il legislatore delegato dovrà necessariamente tenere conto di quanto previsto dal d.lgs. 231/2001, è possibile ipotizzare due diversi scenari futuri. L'obbligo di adozione dei modelli 231 potrebbe, infatti, essere introdotto con i decreti attuativi della l. 106/2016 e in tal caso riguarderebbe esclusivamente gli enti interessati dalla riforma; ma la sua introduzione potrebbe anche avvenire nell'ambito di una più ampia rivisitazione del d.lgs. 231/2001, normativa di cui negli anni si è resa evidente ben più di una carenza. Non a caso, è stata recentemente istituita dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, una commissione di studio avente l'obiettivo di effettuare una ricognizione del Decreto, a quindici anni dalla sua entrata in vigore, formulando proposte di modifica normativa e, più in generale, rilanciando le politiche di prevenzione<sup>46</sup>.

#### 4. La costruzione del modello negli enti no-profit

La disciplina della responsabilità amministrativa degli enti è stata per molti anni affrontata dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento quasi esclusivo ad imprese commerciali; ai fini della redazione del modello organizzativo, poi, anche le prassi maggiormente consolidate e diffuse, nonché i codici di comportamento finora emanati dalle principali associazioni di categoria hanno quantomeno trascurato il terzo settore. Ne consegue che, in mancanza di schemi ed approcci specifici per il no-profit, l'adattamento del dettato normativo richiede un importante sforzo di astrazione e rielaborazione: per l'elaborazione di un modello adeguato è infatti opportuno traslare *framework* e principi prettamente aziendalistici, fatte salve le dovute distinzioni connesse alle peculiari caratteristiche degli enti in questione<sup>47</sup>.

Il tutto senza dimenticare la funzione "esimente" cui la costruzione del modello, qualunque sia la natura dell'ente che lo adotta, deve essere finalizzata.

Al riguardo, sulla scorta di quanto stabilito negli artt. 6 e 7<sup>48</sup> del d.lgs. 231/2001, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza e la prassi hanno individuato nei concetti di idoneità,

---

<sup>46</sup> Come emerge dal comunicato del Ministero della giustizia, la rilettura del Decreto si rende necessaria per contrastare e prevenire la criminalità economica, considerata importante elemento di distorsione dei mercati e di freno della crescita. Invero, un progetto di riforma era già stato formulato e sottoposto all'attenzione del Ministero della giustizia nel luglio 2010 dall'AREL (Agenzia di Ricerche e legislazione); per alcuni spunti interessanti, AODV231, *Progetto di riforma del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, 9 marzo 2016, in [www.aodv231.it](http://www.aodv231.it).

<sup>47</sup> CNDCEC-IRDCEC, *Il modello 231 per gli enti non profit: una soluzione per la gestione dei rischi*, cit., p. 44 ss., ove la predisposizione del modello negli enti no-profit e l'analisi delle relative fasi di costruzione sono oggetto di specifico approfondimento.

<sup>48</sup> Art. 7 (Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente):

"1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

efficacia, adeguatezza, specificità e dinamicità quelle peculiarità che gli riconoscono la funzione “esimente”. Detti requisiti, peraltro, si intendono rispettati solo in presenza di alcuni presupposti; in particolare, l’approccio alle attività di analisi e gestione del rischio deve essere “customizzato”, nel senso che devono tenersi in considerazione, tra le altre cose, le peculiarità dell’ente, il sistema di controllo interno già esistente, le aree e i processi a rischio, il settore di riferimento, la cultura presente all’interno dell’organizzazione. L’impostazione descritta è sostenuta dalle principali associazioni di categoria nell’ambito dei rispettivi codici di comportamento e, soprattutto, dalle numerose pronunce giurisprudenziali succedutesi nel tempo, in particolare dal c.d. “decalogo 231”<sup>49</sup>.

In effetti, nonostante la quasi totalità delle informazioni disponibili faccia riferimento ad una prospettiva di tipo aziendalistico, si ritiene che gran parte dei precetti relativi all’efficacia dei sistemi di controllo e ai meccanismi di gestione del rischio possa essere applicata anche ad organizzazioni che non perseguono scopi lucrativi, attesa anche la coincidenza, per entrambe le macrotipologie di soggetti, dei reati presupposto, delle sanzioni e di tutti gli altri aspetti dell’impianto normativo in questione<sup>50</sup>. In altre parole, le criticità presenti nella costruzione del modello organizzativo per un ente del Terzo settore sono quelle normalmente riscontrabili per qualsiasi tipologia di ente, ferme restando le complessità legate alla natura giuridica e alla peculiare attività svolta da tali soggetti. La “adeguatezza” del modello, pertanto, deve basarsi su una mappatura completa del rischio-reato, tenendo nella dovuta considerazione anche la storia dell’ente e in particolare i suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione, ma anche le sue dimensioni e le sue dinamiche organizzative. A tal fine, di indubbia utilità possono risultare le informazioni assunte dalla normativa, anche regionale e di settore, che sovente prevede controlli sulla gestione delle risorse economiche degli enti no-profit<sup>51</sup>. Di tali informazioni deve essere data una lettura in “ottica 231”, in modo da poter impostare tutte le attività successive in base ai criteri posti dal Decreto: in linea di massima, muovendo dall’analisi generale dell’ente (*check up* aziendale) e del sistema di controllo interno esistente, è possibile pervenire alla definizione

---

2. In ogni caso, è esclusa l’inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l’ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell’organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell’attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

4. L’efficace attuazione del modello richiede:

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

<sup>49</sup> Ci si riferisce alla nota ordinanza cautelare del GIP del Tribunale di Milano (dott.ssa Secchi) depositata il 9 novembre 2004.

<sup>50</sup> CNDCEC-IRDCEC, *Il modello 231 per gli enti non profit: una soluzione per la gestione dei rischi*, cit., p. 44 ss., p. 45.

<sup>51</sup> F. D’ARCANGELO, *Fondazioni ed associazioni nel disegno sistematico del d.lgs. 231/2001*, cit., p. 82.

del modello organizzativo attraverso la successiva identificazione delle attività e dei processi aziendali a rischio, la mappatura delle aree a rischio reato e dei processi “sensibili”, la valutazione del rischio reato e, infine, la definizione di principi generali e protocolli specifici di controllo<sup>52</sup>.

#### 4.1. (segue) La funzione esimente del modello

Costruire un modello adeguato significa pervenire alla definizione di un sistema di controllo al quale possa essere attribuita efficacia esimente in sede di valutazione giudiziale. Il modello è infatti introdotto dal d.lgs. 231/2001 proprio con l'intento di “schermare” l'ente in caso di commissione di uno dei reati-presupposto, consentendo in alcune ipotesi l'esenzione dalla responsabilità, evitando la comminazione delle sanzioni previste dalla norma o determinando, in altre circostanze, il cosiddetto “sollievo sanzionatorio”<sup>53</sup>.

Circa le caratteristiche richieste al modello ai fini del superamento del vaglio giudiziale di idoneità, è opinione ampiamente condivisa che la mancanza di prescrizioni puntuali<sup>54</sup> abbia contribuito in modo significativo al mancato riconoscimento della validità esimente alla quasi totalità dei modelli, nel corso dei vari procedimenti, da parte dell'autorità giudiziaria. In effetti, muovendo dall'esame delle numerose pronunce di diniego, è possibile pervenire *a contrario* ad una ricostruzione interpretativa in merito ai requisiti e alle caratteristiche che un modello deve possedere<sup>55</sup>.

Idoneità, efficacia, adeguatezza: sono questi i canoni che la dottrina ha enucleato sulla scorta di quanto disposto dagli artt. 6 e 7 del Decreto<sup>56</sup> e ai quali deve essere improntato il sistema organizzativo complessivo che, attraverso specifici presidi autorizzativi, sistemi decisionali e procedure operative in grado di mitigare il rischio di commissione di reati, deve ridurre la probabilità che essi si verifichino e l'impatto connesso alla loro eventuale realizzazione. La predisposizione dei protocolli esimenti deve passare, pertanto, attraverso la previsione di meccanismi di controllo quali la segregazione delle funzioni, il sistema di deleghe e poteri, le autorizzazioni, la trasparenza e la tracciabilità delle operazioni, i flussi informativi. Il tutto deve essere elaborato e integrato avendo riguardo alle specificità e alle problematicità della realtà di riferimento. È questa l'impostazione sostenuta dalle linee guida delle principali

<sup>52</sup> Sulla costruzione del modello organizzativo C. DE LUCA – R. DE LUCA – A. DE VIVO, “Il professionista e il d.lgs. 231/2001”, a cura di A. De Vivo, Milano, 2012, pp. 71-181.

<sup>53</sup> Così Cass. Pen., 23 giugno 2006, n. 32627.

<sup>54</sup> Ci si riferisce al già menzionato art. 6, co. 2 del Decreto (vd. *infra*, § 3.1.).

<sup>55</sup> Sulle condizioni per il riconoscimento della validità esimente del modello 231, CNDCEC, Circolare 10 novembre 2011, n. 26/IR, cit., pp. 9-12.

<sup>56</sup> Sull'argomento, G. GARUTI, *Profili giuridici del concetto di “adeguatezza” dei modelli organizzativi*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, n. 3/2007, p. 11 ss.; G.C. LUCENTE, *Le caratteristiche del modello organizzativo esimente*, *ivi*, n. 1/2011, p. 203 ss.; G. AITA - S. BOCCUNI - V. STILLA, *Le best practices dei protocolli di cui all'art. 6, comma 2b, D. Lgs. 231/2001* *ivi*, n. 1/2011, p. 257 ss.



associazioni di categoria e, soprattutto, dalle numerose pronunce giurisprudenziali, tra cui il già citato “decalogo 231”<sup>57</sup>.

La descritta esigenza di specificità e dinamicità dei modelli rende peraltro inutile, ai fini della loro valenza esimente, il pedissequo recepimento di linee guida o di codici etici generali e astratti<sup>58</sup>: in particolare, la specificità si traduce nella concreta aderenza del modello alle peculiarità strutturali dell’ente che lo adotta; mentre il requisito della dinamicità si riscontra nella necessità di un costante aggiornamento del modello “parallela all’evolversi ed al modificarsi della struttura del rischio di commissione di illeciti”<sup>59</sup>.

Altra questione è quella relativa all’intervallo temporale preso in considerazione ai fini del vaglio di idoneità del modello. Se infatti è pacifico che la valutazione di adeguatezza dello stesso non possa che consistere in una verifica della compatibilità delle scelte organizzative compiute dall’ente rispetto ai principi sanciti dal d.lgs. 231/2001, è altrettanto vero che il modello è costruito sulla scorta delle conoscenze “consolidate e condivise nel momento storico in cui è commesso l’illecito”<sup>60</sup>. Ne discende che la valutazione giudiziale di adeguatezza del modello non può che essere compiuta con riferimento al momento in cui lo stesso è stato adottato e attuato: il giudizio di idoneità non può infatti prescindere da una contestualizzazione del modello, sia in relazione all’attività o al settore in cui si è verificato il reato, sia in relazione alle conoscenze disponibili all’epoca in cui lo stesso è stato commesso.

Da ultimo, pare superfluo precisare che l’approccio alla costruzione del modello con finalità esclusivamente preventive è senz’altro limitativo, anche (e soprattutto) con riferimento agli enti del Terzo settore.

Al di là della funzione esimente in caso di commissione di reati, non possono e non devono in alcun modo essere trascurati gli altri indubbi vantaggi di cui può beneficiare l’ente che si doti di un modello costruito sulla base dei requisiti di adeguatezza, idoneità, efficacia, specificità e dinamicità. Sotto questo aspetto, giova ripetere che la *compliance* al d.lgs.

<sup>57</sup> Nell’ordinanza cautelare sono individuati in maniera puntuale i requisiti cui il modello deve attenersi strettamente affinché possa essergli attribuita idoneità ed efficacia esimente. Tra quelli attinenti alla costruzione vera e propria del modello è opportuno ricordare: *i.* una mappatura dei rischi di reato specifica ed esaustiva e non meramente descrittiva o ripetitiva del dettato normativo; *ii.* la previsione di sistematiche procedure di ricerca e identificazione dei rischi quando sussistano circostanze particolari (ad es., emersione di precedenti violazioni, elevato turn-over del personale); *iii.* l’esistenza di controlli di routine e/o a sorpresa - comunque periodici - nei confronti delle attività aziendali sensibili; *iv.* la elaborazione di procedure e protocolli specifici e concreti.

<sup>58</sup> In dottrina, *ex multis*, A. FIORELLA, voce *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, Milano, 2006; D. PULITANÒ, *La responsabilità “da reato” degli enti: i criteri d’imputazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2002, p. 438.

<sup>59</sup> Trib. Bari, ordinanza 18 aprile 2005.

<sup>60</sup> Sulla valutazione dei modelli in sede giudiziale, F. D’ARCANGELO, *I canoni di accertamento dell’idoneità del modello organizzativo nella giurisprudenza*, cit., p. 129 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, Trib. Milano, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 13976, con nota di M. ARENA, *La valutazione giudiziale dei Modelli: questa sconosciuta*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it); Trib. Bari, 18 aprile 2005; Trib. Milano, 20 settembre 2004; Trib. Milano, 27 aprile 2004; Trib. Roma, 4 aprile 2003.

231/2001 è innanzi tutto un segnale di cambiamento culturale: analizzare i rischi ai quali l'ente è esposto, stabilire meccanismi di controllo e protezione, sancire flussi informativi definiti, significa anche e soprattutto sensibilizzare i destinatari e diffondere una “cultura 231”, intesa quale insieme di principi orientati alla trasparenza, alla legalità, all'efficienza e alla correttezza. In tal senso, il modello non rappresenta e non può essere visto come una sovrastruttura burocratica con finalità meramente preventive, rappresentando piuttosto l'occasione per sviluppare un sistema di controllo interno e di cultura aziendale finalizzato alla conoscenza, alla corretta gestione e alla prevenzione di molteplici rischi, a vantaggio dell'efficienza e dell'efficacia dell'intera organizzazione produttiva<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Sulle numerose sinergie di cui può beneficiare la *governance* aziendale attraverso la corretta implementazione del modello organizzativo, A. CARNÀ – I.A. SAVINI – G. CAMPALANI, *Modello 231: da strumento di prevenzione a pilastro della governance aziendale*, in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione*, 5/2016, p. 110 ss.