

MODELLI ORGANIZZATIVI EX D.LGS 231/2001

Prof. Bernardino Quattrociochi
Ordinario di Economia e Gestione delle imprese



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

32[^] edizione CAMPUS DI FORMAZIONE AGIDAE

Genova 24-29 luglio 2023

Tutti i diritti relativi al presente materiale didattico ed al suo contenuto sono riservati a Sapienza e ai suoi autori (o docenti che lo hanno prodotto). È consentito l'uso personale dello stesso da parte dello studente a fini di studio. Ne è vietata nel modo più assoluto la diffusione, duplicazione, cessione, trasmissione, distribuzione a terzi o al pubblico pena le sanzioni applicabili per legge

Sommario

- Riferimenti giuridici degli Enti religiosi;
- Anticorruzione – il PNA 2022-2024 (PIAO, PTPCT e «Modello 231 »)
- Whistleblowing

La Costituzione Italiana

Art. 7

- Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.
- I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8

- Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.
- Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.
- I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 7, L. 121/1985 (revisione Concordato Lateranense)

Art. 20 della Costituzione

Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

La Repubblica italiana, richiamandosi al principio enunciato dall'articolo 20 della Costituzione, riafferma che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di **speciali gravami fiscali** per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

Art. 7, L. 121/1985 (revisione Concordato Lateranense)

- Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, **sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione**. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, **nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti**, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime.

Infatti l'ente...

- **genum**“ rispetto alla tradizionale definizione di ente pubblico e di ente privato e tale nozione è stata introdotta per la prima volta da D.Lgs n. 460/97 (cfr. Studio n.864- bis/1999 Enti Ecclesiastici - Consiglio nazionale del Notariato).
- Quanto agli enti cattolici si fa presente che il termine di “**ente ecclesiastico**” non è mai indicato nel codice di diritto canonico, data la sua accezione civilistica desunta dalla legge n. **222/85** ; in sede canonica si parla solo di “**persona giuridica**” nei cann. 4,76,113,114,115 ; più specificatamente il termine “ persona giuridica ecclesiastica “, sia pubblica che privata, è usata in soli cinque canoni : nn. 264,52,803 §1, 1267,1269,1270.

Considerazioni

- Il **riciclaggio di denaro**, fenomeno tristemente noto alla modernità, è il reinvestimento di capitali illeciti in attività lecite. In altri termini il denaro sporco, tramite una serie di passaggi che possono involgere anche i professionisti, viene lavato e impiegato nei settori immobiliare, imprenditoriale e finanziario.
- Gli **Enti ecclesiastici** sono già persone giuridiche **nell'ambito della sfera del diritto canonico** e, proprio in virtù degli accordi e delle intese sottoscritte con lo stato italiano, vengono ad assumere la doppia veste giuridica tutelata da un accordo di natura nazionale o internazionale e dunque rivestiti di una tutela rafforzata rispetto alla normativa solo civilistica.
- Ne deriva che **dal punto di vista civilistico l'ente religioso è assimilato ad un ente non profit**, mentre **se è un ente ecclesiastico m antiene la qualifica soggettiva immanente di ente non profit**, perché contemplato da norme speciali e civilmente riconosciuto .

Gli enti ecclesiastici: normativa sulla nascita ed il riconoscimento

I soggetti giuridici e l'ordinamento italiano

Regola generale

Legge n. 218 del 31 maggio 1995 “Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato”, art. 25

Ogni ente, pubblico o privato, è disciplinato dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione.

Si applica la legge italiana se la sede dell'amministrazione è situata in Italia, ovvero se in Italia si trova l'oggetto principale di tali enti.

I soggetti giuridici e l'ordinamento italiano



2° parte art. 25

Sono disciplinati dalla legge italiana gli enti:

1) la cui sede amministrativa sussiste nel territorio dello Stato italiano

oppure

2) il cui oggetto principale si trova in Italia

1° parte art. 25

Sono disciplinati dalla legge straniera gli enti,

1) il cui procedimento di costituzione è stato perfezionato all'estero,

- se non hanno sede amministrativa in Italia,

- se in Italia non si trova il loro oggetto principale.

...segue

**La legge dello Stato
individuata ai sensi dell'art. 25 della L. 218/1995,
Disciplina:**

- la natura giuridica
- la denominazione o ragione sociale
- la costituzione, la trasformazione e l'estinzione
- la capacità
- la formazione, i poteri e le modalità di funzionamento degli organi
- la rappresentanza dell'ente
- le modalità di acquisto e di perdita della qualità di associato o socio nonché i diritti e gli obblighi inerenti a tale qualità
- la responsabilità per le obbligazioni dell'ente
- le conseguenze delle violazioni della legge o dell'atto costitutivo

Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti:

1. **Hanno sede in Italia** (art.7,co.2,L.121/1985,ModificaConcordato)
2. Il procedimento di costituzione **si perfeziona in Italia** (art.7,co.2,L.121/1985)
eppure
(fatte salve alcune precisazioni)

ai sensi dell'art. 7, L. n. 121/1985

sono retti dalla legge straniera (diritto canonico) e non dalla legge italiana

2.[...] la Repubblica italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati **secondo le norme del diritto canonico**, i quali abbiano finalità di religione o di culto. Analogamente si procederà per il riconoscimento agli effetti civili di ogni mutamento sostanziale degli enti medesimi.

3. Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, **nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti**, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime.

Le fonti del diritto ecclesiastico

Il riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili degli Enti Ecclesiastici

Fonti:

- L.n.121/1985 “Ratifica ed esecuzione dell’accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede”;
- **L.n.222/1985 “Disposizione sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”**
- DPRn.33/1987“ Regolamento di esecuzione della L.n.222/1985 recante disposizione sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”

Le fonti del diritto ecclesiastico

Art. 7, L. 121/1985 (revisione Concordato Lateranense)

1. La Repubblica italiana, richiamandosi al principio enunciato dall'articolo 20 della Costituzione, riafferma che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.
2. Ferma restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti, la Repubblica italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli
 - **enti ecclesiastici**
 - **aventi sede in Italia,**
 - **eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico,**
 - **i quali abbiano finalità di religione o di culto.**

Analogamente si procederà per il riconoscimento agli effetti civili di ogni mutamento sostanziale degli enti medesimi.

Le fonti del diritto ecclesiastico

Art. 7, L. 121/1985 (revisione Concordato Lateranense)

3. Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, **sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato** concernenti tali attività **e al regime tributario** previsto per le medesime.

[...]

4. L'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico. [...].

5. All'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici. [...].

Le fonti del diritto ecclesiastico



Legenda «forme»

Ordinamento statale

Ordinamento ecclesiale

Legenda «colori» si applica:

anche il Diritto Italiano

solo il Diritto Canonico

Fonte: Covegno Enti Ecclesiastici e riforma del Terzo Settore (2018, Pescara)

Le fonti del diritto ecclesiastico

Art. 16, L. 222/1985

Le attività

16. Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque:

a)attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana;

b)attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro.

Il procedimento di costituzione e riconoscimento degli Enti Ecclesiastici Civilmente Riconosciuti

Il procedimento di riconoscimento

- ✓ Costituzione a norma del diritto canonico
- ✓ Presentazione della domanda al Ministero dell'Interno, tramite la Prefettura
- ✓ Riconoscimento della personalità giuridica civile con Decreto Ministeriale
- ✓ Iscrizione dell'Ente Ecclesiastico civilmente riconosciuto nel Registro delle Persone Giuridiche tenuto dall'Ufficio Territoriale del Governo (Prefettura)

La costituzione del soggetto canonico

La costituzione dell'ente canonico

L. 222/1985

Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia
e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi
(Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 3 giugno 1985, n. 129, S.O.)

Art. 1

Gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato.

Art. 2

Sono considerati aventi fine di religione o di culto ① gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, ② gli istituti religiosi e ③ i seminari.

④ Per altre persone giuridiche canoniche, per ⑤ le fondazioni e in genere per ⑥ gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa, **il fine di religione o di culto è accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'articolo 16. [...]**

Quali sono le persone giuridiche canoniche che possono ottenere il riconoscimento di Enti Ecclesiastici Civilmente Riconosciuti?

1. Conferenza Episcopale Italiana
2. Regioni ecclesiastiche
3. Province ecclesiastiche
4. Diocesi, abbazie e prelatore territoriali
5. Vicariati foranei e altri raggruppamenti di parrocchie
6. Capitoli
7. Parrocchie
8. Chiese
9. Cappellanie
10. Seminari, accademie, collegi, facoltà e altri istituti per ecclesiastici e religiosi o per la formazione nelle discipline ecclesiastiche
11. Istituti religiosi, province e case
12. Istituti secolari
13. Società di vita apostolica, province e case
14. Associazioni pubbliche di fedeli, confederazioni
15. Istituti per il sostentamento del clero
16. Fondazioni autonome
17. Altre persone giuridiche canoniche

La costituzione dell'ente canonico

I soggetti canonici che possono costituire gli enti canonici.

a) La **Santa Sede** è competente a erigere qualsiasi persona giuridica

b) La Conferenza Episcopale è competente a erigere in persona giuridica le associazioni pubbliche di fedeli di rilevanza nazionale (cf. can. 312 e art. 23, lett. v, dello statuto della CEI) e a conferire la personalità giuridica canonica alle associazioni private (cf. can. 322 § 1 e art. 23, lett. v, dello statuto della CEI)

c) Il **Vescovo diocesano** è competente a erigere persone giuridiche di qualsiasi natura nell'ambito della propria giurisdizione, salvo eventuali competenze della Santa Sede (cf. can. 579 § 2)

d) I Superiori maggiori degli istituti religiosi di diritto pontificio sono competenti a erigere le province e le case religiose del loro istituto

Come si estinguono gli enti ecclesiastici?

20. L'art. 20 della legge n. 222/1985 stabilisce che la soppressione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e la loro estinzione per altre cause abbiano efficacia civile mediante l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche del provvedimento dell'autorità ecclesiastica competente che sopprime l'ente o ne dichiara l'avvenuta estinzione e contestualmente provvede alla devoluzione dei beni (cfr cann. 120-123). Ricevuto il provvedimento canonico, il Ministro dell'interno ne dispone con proprio decreto l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, conferendogli così efficacia civile, e provvede alla devoluzione dei beni dell'ente estinto, secondo quanto stabilito dall'autorità ecclesiastica.

Alcuni esempi...Decreto della Santa Sede che erige l'Istituto dei Servi della Carità

DECRETO DI APPROVAZIONE DEI SERVI DELLA CARITÀ

[*Costituzioni dei Servi della Carità*, 1935, pp. 3s]

7459/27 - C 46

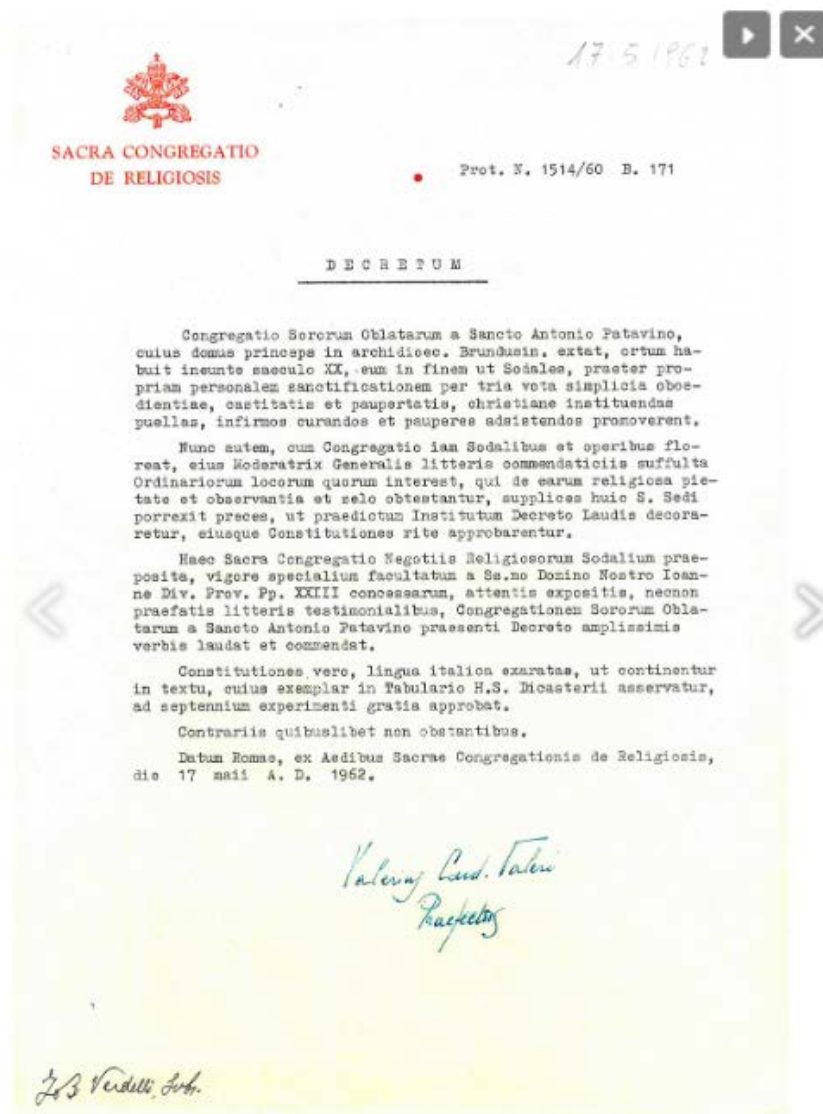
Decretum

Sanctissimus Dominus noster Pius divina Providentia P[apa] XI in Audientia concessa 10 Iulii 1928 Reverendissimo Domino Secretario Sacrae Congregationis de Religiosis, attenta ubertate salutarium fructuum, quos tulit Institutum Religiosorum « Servorum a Charitate », cuius domus princeps sita est in Dioecesi Comensi; audito praesertim suffragio Eminentissimorum ac Reverendissimorum Sanctae Romanae Ecclesiae Cardinalium, eidem Sacrae Congregationi praepositorum, qui in Plenariis Comitiis in Aedibus Vaticanis die 6 eiusdem mensis et anni habitis, rem maturo examine perpenderant, Institutum ipsum, iam a s[anctae] m[emoriae] Pio X amplissime laudatum et commendatum, nunc uti Congregationem religiosam clericalem votorum simplicium, sub regimine Moderatoris Generalis sexto quoque anno eligendi, adprobare et confirmare dignatus est; praeterea eius Constitutiones, lingua italica exaratas, ut continentur in hoc exemplari, cuius Autographum in Tabulario Sacrae Congregationis asservatur, ad septennium, experimenti gratia, benignè adprobavit et confirmavit, prout praesentis Decreti tenore eas adprobat et confirmat: salva Ordinariorum iurisdictione ad normam Sacrorum Canonum.
Datum Romae, ex Secretaria Sacrae Congregationis Religiosorum Sodalium negotiis praepositae, die, mense et anno ut supra.

L † S

*C[amillus] Card. Laurenti, Praefectus
Vinc[entius] La Puma, Secret[arius]*

Decreto di Riconoscimento di Diritto Pontificio



Fonte: [Sito web Congregazione delle Suore Oblate di S. Antonio](#)

**Anticorruzione – PNA 2022-2024
(PIAO - piano integrato attività e
organizzazione, PTPCT - piano
triennale prevenzione corruzione e
trasparenza e «Modello 231»)**

Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi. Compiti dei principali attori



Riferimenti normativi

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190** “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;
- **D.lgs. 4 marzo 2013, n. 33** “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell’art. 1 della l. n.190 del 2012”;
- **D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39** “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”;
- **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** “Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”:

...segue

- **D.L. 9 giugno 2021, n. 80** “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.” convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2021, n. 113, art. 6, con il quale è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO);
- **D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81** “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.” in base al quale sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti, tra gli altri, al Piano di prevenzione della corruzione;
- **D.M. 24 giugno 2022** del Ministero per la pubblica amministrazione “Regolamento in materia di Piano integrato di attività e organizzazione, di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.”.

...segue

- **D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165** “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- **Delibera 15 maggio 2014 n. 243** del Garante per la protezione dei dati personali recante “Linee guida in materia di trattamento dei dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati”;
- **Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD), n. 2016/679**, del Parlamento e del Consiglio Europeo del 27 aprile 2016 relativo alla tutela dei dati personali;
- **D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101** “Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)”.

II PNA 22-24

Il Consiglio dell'Anac, nella seduta del 17 gennaio 2023, ha approvato definitivamente il Piano nazionale anticorruzione valido per il prossimo triennio. Il Piano è dunque pienamente operativo.

...segue: Il commento di Busia (Presidente dell'Anac)

- Il Pna è uno strumento fondamentale che rafforza l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando nello stesso tempo a semplificare e velocizzare le procedure amministrative", afferma il presidente dell'Autorità nazionale Anticorruzione Giuseppe Busia.
- Occorrono strumenti forti di prevenzione della corruzione, come il Pna approvato. La corruzione lede un fondamentale principio sancito dalla nostra Carta fondamentale, quello di uguaglianza. Distrugge il merito, vanifica i sacrifici di chi ha investito sulle proprie capacità per avere un impiego, un finanziamento o una commessa, sfuggiti solo a causa di furberie e inganni", sottolinea Busia, aggiungendo che "nei prossimi giorni potremo procedere all'approvazione definitiva del Piano e le Pubbliche amministrazioni potranno così disporre di un'arma efficace in più non solo per combattere e prevenire il malaffare ma per essere più efficienti nella loro azione al servizio dei cittadini.

Cosa prevede il PNA

Il Piano rafforza l'antiriciclaggio impegnando i responsabili della prevenzione della corruzione a comunicare ogni tipo di segnalazione sospetta. Ci sono poi semplificazioni per i Comuni più piccoli: le amministrazioni con meno di 50 dipendenti non sono tenute a predisporre il piano anticorruzione ogni anno, ma ogni tre anni, vedono ridotti anche gli oneri di monitoraggio sull'attuazione delle misure del piano, concentrandosi solo dove il rischio è maggiore. Per quanto riguarda la trasparenza dei contratti pubblici, Anac ha rivisto le modalità di pubblicazione: non dovranno più avvenire sui siti delle amministrazioni in ordine temporale di emanazione degli atti, ma ordinando le pubblicazioni per appalto, in modo che l'utente e il cittadino possano conoscere l'evolversi di un contratto pubblico, con allegati tutti gli atti di riferimento.

Contenuti

- La parte generale contiene indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza (contiene anche un approfondimento dedicato al divieto di pantouflage).
- La parte speciale è dedicata ai contratti pubblici, ambito a cui il PNRR dedica cruciali riforme.
- La parte generale ha contenuti innovativi, rispetto ai precedenti PNA, relativamente alla predisposizione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, alle semplificazioni ulteriori introdotte (specie con riferimento alle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti) e al monitoraggio.
- Sono da intendersi superate, rispetto al PNA 2019, le indicazioni sul RPCT e struttura di supporto, sul pantouflage, sui conflitti di interessi nei contratti pubblici.

...segue

- Tutta la materia dei contratti in deroga è innovativa rispetto a quanto previsto in precedenti PNA così come quella sulla trasparenza in materia di contratti pubblici. Per quanto riguarda i Commissari straordinari, le indicazioni offerte integrano l'approfondimento di cui all'Aggiornamento 2017 al PNA dedicato a “La gestione di Commissari straordinari nominati dal Governo”.
- Restano quale riferimento le rimanenti parti di carattere speciale svolte negli approfondimenti nei diversi PNA dedicati a settori di amministrazioni o materie.

II PIAO e PTPCT (fonte PNA 22-24)

2. Ambito soggettivo per il PIAO e per il PTPCT

2.1 Le Amministrazioni che adottano il PIAO

2.2 Le Amministrazioni e gli enti che adottano il PTPCT o le misure integrative al “modello 231”

- La legge n. 190/2012 prevede che la pianificazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia svolta da numerosi soggetti pubblici e privati. La disciplina sul PIAO ha a sua volta circoscritto alle sole amministrazioni pubbliche previste dal d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione del nuovo strumento di programmazione.
- Il mutato quadro normativo comporta, pertanto, diversamente rispetto al passato, che alcune amministrazioni/enti siano chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma nel PIAO.
- Per altre, invece, è confermata l'adozione del PTPCT o delle misure per la prevenzione della corruzione integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001.

II PIAO

- Previsto dall'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021, il Piano integrato di attività e organizzazione è il documento unico di programmazione e *governance* che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.
- Il PIAO è una concreta semplificazione della burocrazia a tutto vantaggio delle amministrazioni, che permette all'Italia di compiere un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance. Migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese.



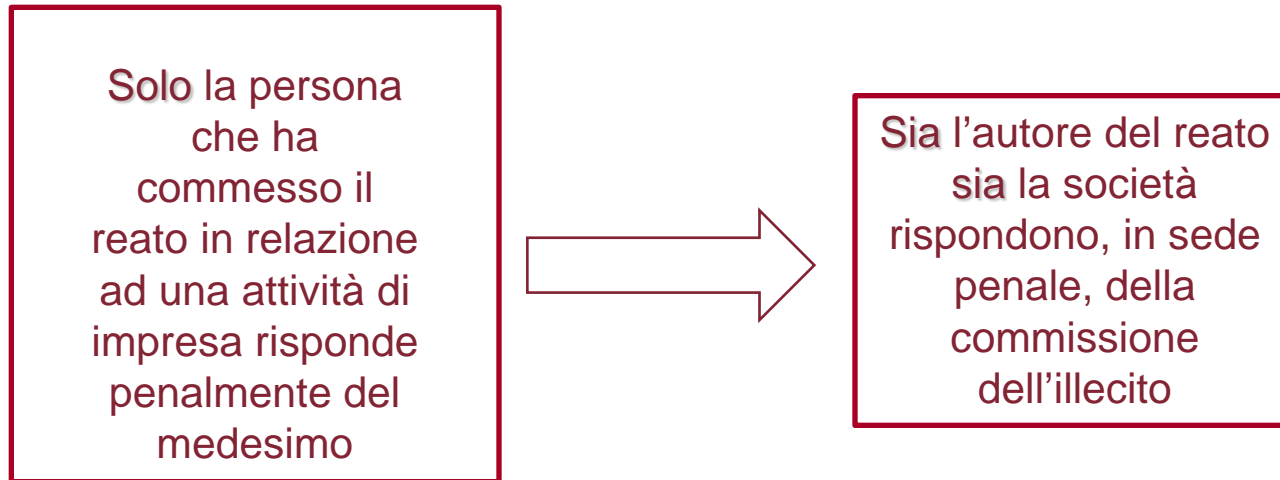
II PTPCT

- Il PTPCT è il documento di natura “programmatoria” con cui ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio. L’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte fondamentale del PTPCT.
- A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l’analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) ed il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

...segue

- In assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione nel PTPCT può, infatti, rivelarsi inadeguata.
- L'Autorità, attraverso la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), fornisce linee guida e indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, per coadiuvarli nella redazione dei propri PTPCT.

Prima e dopo il D.Lgs. n. 231/2001



Il D.Lgs. 231/2001 non modifica il regime di responsabilità della persona fisica che commette il reato.

Le due responsabilità – al verificarsi di certi presupposti – si sommano.

Reati presupposto (in rosso le novità)

•Reati contro la P.A.	Delitti informatici	Delitti di criminalità organizzata	Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento	Delitti contro l'industria e il commercio
•Reati societari	•Reati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico	•Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili	•Delitti contro la personalità individuale	•Reati di abuso di mercato
Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro	Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio	Delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti	Delitti in materia di violazione del diritto d'autore	Induzione a non rendere o a rendere dichiarazioni mendaci all'A.G.
Reati ambientali	Impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare	Razzismo e xenofobia	Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati	Reati tributari
Reati di contrabbando	Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale	Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggio	Reati transnazionali	

I soggetti responsabili: diverse conseguenze a seconda di chi commette il reato



APICALI
Coloro che hanno **funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione della Società** (es. Amministratori, Direttore generale, ecc.)



SOTTOPOSTI
Coloro che sono **sottoposti** alla direzione e al controllo dei soggetti “apicali” (dipendenti, consulenti, collaboratori, fornitori, appaltatori)

In cosa consiste la responsabilità...

- La responsabilità “penale” degli Enti scaturisce dalla commissione dei reati previsti dal Decreto 231 e commessi materialmente dai propri vertici o dai propri sottoposti, nell’interesse o a vantaggio dell’ente.

Interesse e vantaggio

La responsabilità dell'ente è in ogni caso esclusa “*nei casi in cui l'autore abbia commesso il reato **nell'esclusivo interesse proprio o di terzi***”
(art. 5, comma 2, D. Lgs. 231/2001).

Le sanzioni previste dal D.Lgs. 231/2001 in caso di condanna dell'ente



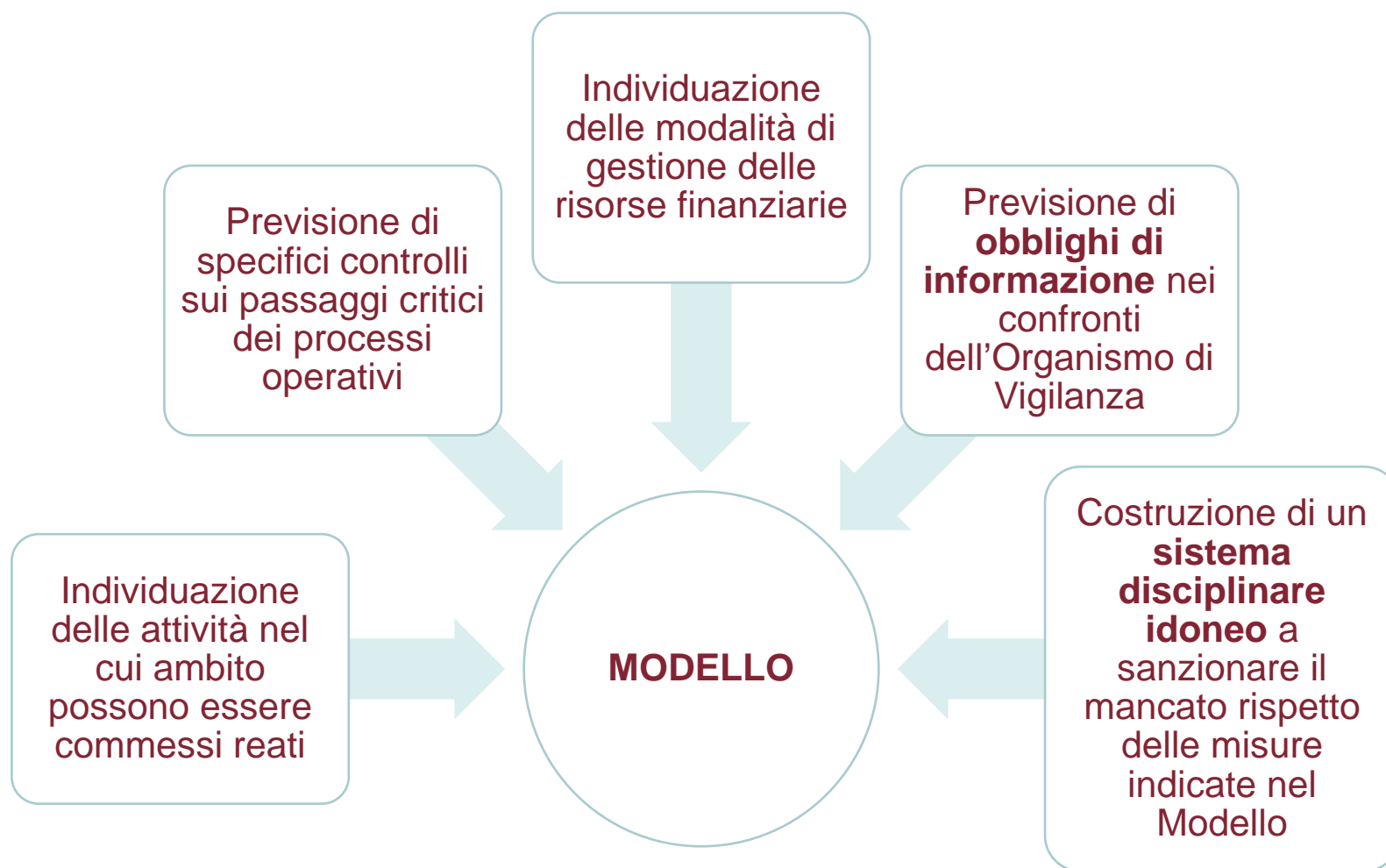
Come ci si tutela?

1. Ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, un Modello Organizzativo (**idoneo** a prevenire i reati presupposto della responsabilità degli enti)
2. È stato istituito un **Organismo di Vigilanza** dotato di autonomi poteri (con il compito di **vigilare sul funzionamento e l'osservanza** del Modello Organizzativo)

L'elusione fraudolenta quale misura di efficacia del Modello

Quindi in sede processuale, l'ente potrà andare assolto se dimostrerà di aver fatto **tutto il possibile** per evitare la commissione del reato, che quindi si è verificato violando in modo non *prevedibile* né *prevenibile* misure e procedure di controllo adottate.

I contenuti di un Modello Organizzativo adeguato



Il Modello Organizzativo è...

Strumento organizzativo

- Organigramma
- Deleghe e procure

Strumento regolamentare

- Procedure e regole da seguire
- Prassi interne

Strumento valutativo

- Valutazione del rischio
- Auto-analisi in continuo

Strumento dinamico

- Monitoraggio OdV
- Formazione e reportistica

Gli standard di controllo

Nello svolgimento di ciascuna attività a rischio individuata e descritta nelle Parti Speciali debbono essere osservati i seguenti *standard* di controllo:

1. Segregazione dei compiti: nessuno può gestire in autonomia un intero processo
2. Esistenza di procedure/ linee guida/regole operative
3. Archiviazione della documentazione e tracciabilità dei singoli passaggi
4. Esistenza e rispetto del sistema di deleghe e procure

Il sistema disciplinare quale indice di efficacia del Modello

- ✓ è un sistema di misure finalizzato a **rafforzare il rispetto e l'efficace attuazione** del Modello e del Codice Etico;
- ✓ ricevuta la notizia di una violazione o presunta violazione, l'OdV si attiva immediatamente per dar corso ai necessari accertamenti ed informare il titolare del potere disciplinare;
- ✓ le sanzioni irrogate sono proporzionate alla gravità della violazione.

I casi di applicazione...

Violazione di regole/
procedure indicate nel
Modello

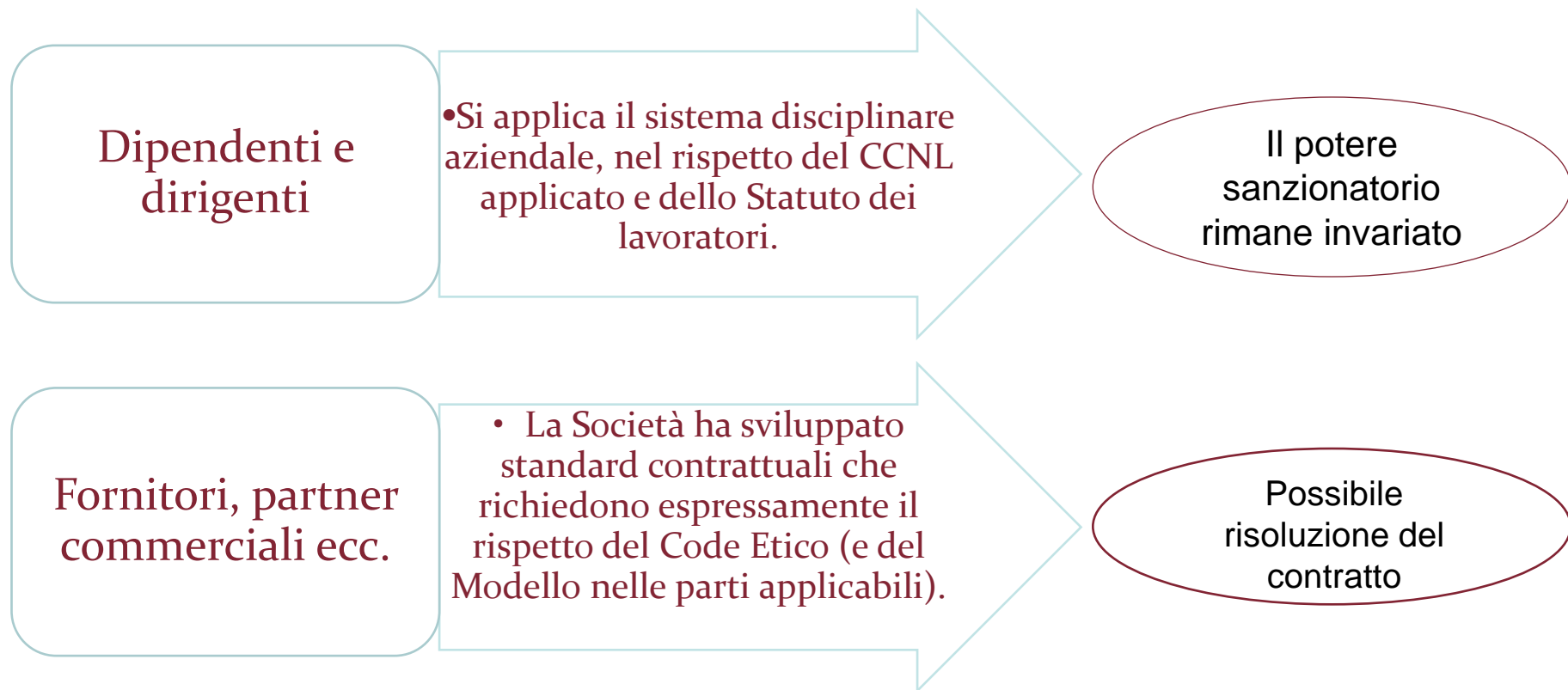
Redazione di documentazio
ne incompleta
/non veritiera

Mancato invio dei
flussi informativi/
mancata collaborazion
e con l'OdV

Mancata partecipazio
ne (ingiustificat
a) alle iniziative
formative

Quali sanzioni?

Il mancato rispetto dei principi del Modello e delle procedure aziendali comporta l'irrogazione di **misure disciplinari e sanzionatorie**:



Efficacia ed effettività del Modello e del Codice Etico... L'Organismo di Vigilanza

Tra le condizioni di esonero della responsabilità amministrativa dell'ente, l'art. 6 comma 1 lett. b) individua la nomina di «*un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo*»

I componenti dell'Organismo di Vigilanza, pur avendo un ruolo di controllo, non sono né pubblici ufficiali, né incaricati di pubblico servizio... **non hanno obbligo di denuncia.**

Requisiti dell'OdV

Autonomia e
indipendenza

Professionalità

Onorabilità

Continuità
d'azione

Le funzioni dell'Organismo di Vigilanza

- VIGILA sul funzionamento e sull'osservanza del Modello;
- Promuove la CONOSCENZA e la DIFFUSIONE del Modello;
- Cura l'AGGIORNAMENTO del Modello;
- È il DESTINATARIO dei flussi informativi che provengono dalle funzioni aziendali individuate

Gli obblighi informativi verso l'OdV

L'Organismo di Vigilanza, per poter svolgere i propri compiti, deve essere tempestivamente informato degli eventi più rilevanti.

L'art. 6, comma 2 lett. d) D.Lgs. 231/01 dispone che il modello debba «prevedere **obblighi di informazione** nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli»



Il sistema di flussi informativi è una componente essenziale del complesso sistema organizzativo e del sistema di controllo interno

L'OdV chiede periodicamente i flussi informativi alle funzioni individuate quali responsabili dei processi.

Obblighi di informazione nei confronti dell'Organismo di Vigilanza

- **criticità** che possano essere significative ai fini della corretta applicazione del Modello;
- **provvedimenti e/o notizie provenienti da organi di polizia giudiziaria** o da qualsiasi altra autorità, dai quali si evinca lo svolgimento di indagini, anche eventualmente nei confronti di ignoti, per i reati di cui al Decreto;
- **comunicazioni interne ed esterne** che riguardino fattispecie ricollegabili al D.Lgs. 231/2001;
- **richieste di assistenza legale** inoltrate dai dipendenti nei confronti dei quali la Magistratura proceda per i reati previsti dal D.Lgs. 231/2001;
- notizie relative alla **effettiva attuazione del Modello**, con evidenza delle **sanzioni eventualmente irrogate**;
- notizie relative a **significativi cambiamenti organizzativi**;
- **aggiornamenti delle procure** e delle attribuzioni interne, cambiamenti organizzativi rilevanti;
- **infortuni gravi o violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene del lavoro.**

Come garantire un efficace sistema di controllo?

- ✓ Rispetto dei tempi di invio dei flussi;
- ✓ Segnalazioni tempestive: partecipazione attiva e non sollecitata;
- ✓ Attivazione dell'OdV in caso di situazioni «anomalie».

Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016

Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 - Requisiti dell'erogatore del servizio: • Rispetto dei requisiti ex D.Lgs. 231/2001:

Gli enti no profit devono dotarsi di un modello di organizzazione che preveda: – individuazione delle aree a maggior rischio di commissione di reati; – creazione di idonee procedure per la formazione e l'attuazione delle decisioni nelle attività definite a maggior rischio-reato; – adozione di modalità di gestione delle risorse economiche idonee a impedire la commissione dei reati; – presenza di adeguato sistema di trasmissione delle informazioni all'OdV; – introduzione di sanzioni per l'inosservanza dei modelli adottati; – misure di tutela per dipendenti che denunciano illeciti;

...segue

Gli enti no profit devono dotarsi di un modello di organizzazione che preveda: – individuazione delle aree a maggior rischio di commissione di reati; – creazione di idonee procedure per la formazione e l'attuazione delle decisioni nelle attività definite a maggior rischio-reato; – adozione di modalità di gestione delle risorse economiche idonee a impedire la commissione dei reati; – presenza di adeguato sistema di trasmissione delle informazioni all'OdV; – introduzione di sanzioni per l'inosservanza dei modelli adottati; – misure di tutela per dipendenti che denunciano illeciti;

Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016

Il confronto con i requisiti previsti dal D.Lgs. 231/2001

D.Lgs. 231/2001	Delibera Anac
Individuare <u>le attività</u> nel cui ambito possono essere commessi reati	Individuazione delle <u>aree</u> a maggior rischio di commissione di reati
Obblighi informativi verso l'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli	Appropriato sistema di trasmissione delle informazioni all'organismo di vigilanza
Individuare modalità di gestione delle <u>risorse finanziarie</u> idonee ad impedire la commissione dei reati	Adottare Modalità di gestione delle <u>risorse economiche</u> idonee ad impedire la commissione dei reati
	Misure di tutela dei dipendenti che denunciano illeciti (<i>whistleblower</i>)
	Prevedere ed attuare adeguate forme di controllo sull'operato dell'organismo medesimo.

(Fonte ODCEC di Roma)

Il «modello 231» in sostanza...

- Il reato è imputato a soggetti diversi dalle persone fisiche (si aggiunge a quello commesso dalle persone fisiche)
- Il meccanismo di irrogazione delle sanzioni è basato sul processo penale
- L'Autorità competente a contestare l'illecito è il Pubblico Ministero
- L'Autorità competente ad irrogare le sanzioni è il Giudice penale
- Il sistema di “memorizzazione” delle condanne è inquadrato nell'ambito del Casellario Giudiziale penale

Whistleblowing

Le novità del D.Lgs n. 24/2023

In attuazione della [Direttiva \(UE\) 2019/1937](#), è stato emanato il [d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023](#) riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”.

...segue

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste sono **efficaci dal 15 luglio 2023.**

...segue

...le segnalazioni e le denunce all'autorità giudiziaria effettuate fino alla data del **14 luglio 2023** continuano ad essere **disciplinate dal previgente assetto normativo e regolamentare** previsto per le pubbliche amministrazione e per i soggetti privati in materia di whistleblowing.

!!!

Il decreto si applica ai soggetti del settore pubblico e del **settore privato**; con particolare riferimento a quest'ultimo settore, la normativa estende le protezioni ai segnalanti che hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati o, anche sotto tale limite, agli enti che si occupano dei cd. «Settori sensibili» (servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo, sicurezza dei trasporti e tutela dell'ambiente) e a quelli che adottano modelli di organizzazione e gestione ai sensi del [decreto legislativo 231/2001](#).

...segue

- Solo per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione decorre dal 17.12.2023.
- Fino a tale data, i suddetti soggetti privati che hanno adottato il modello 231 o intendono adottarlo continuano a gestire i canali interni di segnalazione secondo quanto previsto dal d.lgs. 231/2001.

...segue

- Il d.lgs. 24/2023 obbliga l'ANAC ad adottare, entro tre mesi dalla sua data di entrata in vigore, apposite **Linee Guida** relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne.
- Tali Linee Guida sono state approvate dal Consiglio nell'adunanza del **12 luglio 2023** con la **delibera n. 311** e consultabili al seguente [link](#).

Le linee guida Anac

[Consulta la delibera n. 311 del 12 luglio 2023](#)

Gli enti tenuti a rispettare la disciplina

SETTORE PRIVATO

La protezione dei segnalanti operanti nel settore privato, prevista dal D.lgs. n. 24/2023, impone l'obbligo di predisporre canali di segnalazione a carico di quegli enti del medesimo settore che soddisfano almeno una delle seguenti condizioni:



...segue

- hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di **almeno cinquanta lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato**;
- **si occupano di alcuni specifici settori** (servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo, sicurezza dei trasporti e tutela dell'ambiente), anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- **adottano i modelli di organizzazione e gestione di cui al decreto legislativo 231/2001**, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.

Cosa si può segnalare?

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:



...segue

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Canali di segnalazione

- interno (nell'ambito del contesto lavorativo);
- esterno (ANAC);
- divulgazione pubblica (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone);
- denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.

Scelta del canale di segnalazione

I segnalanti possono utilizzare il **canale esterno (ANAC)** quando:

- **non è prevista**, nell'ambito del contesto lavorativo, **l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna** ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto richiesto dalla legge;
- **la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna** e la stessa non ha avuto seguito;
- **la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito** ovvero che la stessa segnalazione potrebbe determinare un rischio di ritorsione;
- **la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;**

I segnalanti possono effettuare direttamente una divulgazione pubblica quando:

- la persona segnalante ha previamente effettuato una **segnalazione interna ed esterna** ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- la persona segnalante **ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse**;
- la persona segnalante **ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni** o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.



- Le segnalazioni devono essere effettuate nell'interesse pubblico o nell'interesse alla integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.
- I motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.

Condizione per la segnalazione

✓ Ragionevolezza

Al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, **la persona segnalante o denunciante deve avere un ragionevole e fondato motivo** di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere e rientrino nell'ambito della normativa.

✓ Modalità

La segnalazione o divulgazione pubblica deve essere **effettuata utilizzando i canali previsti** (interno, esterno e divulgazione pubblica, secondo i criteri indicati al par. 3)

Sanzioni applicabili da Anac

- da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza;
- da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quella richiesta dalla legge, nonché quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;
- da 500 a 2.500 euro, nel caso di perdita delle tutele, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

Grazie per l'attenzione



bernardino.quattrociochi@uniroma1.it