

**D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231**

*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone  
giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive  
di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della  
Legge 29 settembre 2000, n. 300*



**CAPO I**  
**Responsabilità amministrativa dell'ente**

**SEZIONE I**  
***Principi generali e criteri di attribuzione  
della responsabilità amministrativa***

**Art. 1. Soggetti**

1. Il presente Decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.
2. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.
3. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

**RELAZIONE MINISTERIALE AL DECRETO**

2: "... Innanzitutto, l'inequivoca volontà della delega di estendere la responsabilità anche a soggetti sprovvisti di personalità giuridica ha suggerito l'uso del termine 'ente' piuttosto che 'persona giuridica' (il segno linguistico avrebbe dovuto essere dilatato troppo al di là della sua capacità semantica).

Quanto poi agli enti 'a soggettività privata' non dotati di personalità giuridica, la scelta ben si comprende da un punto di vista di politica legislativa, dal momento che si tratta dei soggetti che, potendo più agevolmente sottrarsi ai controlli statali, sono a 'maggior rischio' di attività illecite ed attorno ai quali appare dunque ingiustificato creare vere e proprie zone di immunità.

... Infine, si noti che le precise indicazioni della delega, fedelmente riprodotte nello schema di decreto legislativo, hanno indotto ad escludere gli 'enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale', tra cui sembrano rientrare anche i partiti politici ed i sindacati (questi ultimi sguarniti di personalità giuridica, vista la nota, mancata attuazione dell'art. 39 Cost.), dando così luogo ad una zona franca giustificabile soltanto alla luce delle delicate conseguenze che produrrebbe l'impatto, su questi soggetti, delle sanzioni interdittive previste dal nuovo impianto legislativo.

Quanto invece agli enti dotati di soggettività pubblica, come si è detto, la legge delega obbliga ad escludere espressamente 'lo Stato e gli altri enti che esercitano pubblici poteri'. Va peraltro da sé l'ampliamento dell'esclusione prevista per lo Stato, a comprendere anche

gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni): oltre ad avere la titolarità di poteri tipicamente pubblicistici (si pensi alle attribuzioni delle Regioni in materia legislativa), l'equiparazione di questi enti allo Stato è suggerita da ragioni di ordine sistematico (ci si riferisce al disposto dell'art. 197 c.p., in tema di obbligazione delle persone giuridiche per la pena pecuniaria) e, più in generale, da una esigenza di ragionevolezza nelle scelte legislative.

L'esclusione degli 'enti che esercitano pubblici poteri' preclude poi senz'altro la riferibilità dell'impianto normativo alle singole Pubbliche Amministrazioni: e ciò, anche a ritenere che le stesse non siano direttamente riconducibili al concetto di Stato, in quanto sue indispensabili articolazioni.

Viceversa, enti a soggettività pubblica, e tuttavia privi di poteri pubblici, sono i c.d. enti pubblici economici, i quali agiscono *iure privatorum* e che, per questa ragione, meritano una equiparazione agli enti a soggettività privata anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa derivante da reato. Nessuna obiezione (pratica o teorica), dunque, all'inserimento degli stessi nel novero dei destinatari del sistema.

Tra l'uno e l'altro estremo, peraltro, la locuzione 'enti pubblici che esercitano pubblici poteri' lascia residuare ampie zone d'ombra.

Costituisce infatti un dato acquisito che da tale nozione esulano, accanto agli enti pubblici economici, numerosi altri enti pubblici.

Alcuni di questi (pochi) sono enti pubblici associativi, dotati sostanzialmente di una disciplina negoziale, ma a cui le leggi speciali hanno assegnato natura pubblicistica per ragioni contingenti (ACI, CRI, ecc.). Ma la categoria più significativa concerne gli enti pubblici che erogano un pubblico servizio, tra cui le Istituzioni di assistenza e, soprattutto, le Aziende ospedaliere, le scuole e le Università pubbliche, ecc.

... Non si può nascondere infatti che, a prima vista, il dettato della delega sembrerebbe imporre l'inclusione di tutti questi enti nel novero dei destinatari delle disposizioni del decreto legislativo; il dato testuale parrebbe cioè prevedere l'assoggettamento alla disciplina sanzionatoria come la regola: rispetto ad essa, le eccezioni andrebbero contenute nei limiti dello stretto indispensabile. Quanto agli enti associativi, tuttavia, essi sono oggi soggetti ad una forte tendenza alla privatizzazione che presumibilmente ne comporterà l'estinzione entro breve termine. Pertanto – e salvo pure quanto verrà aggiunto di seguito – l'estensione della responsabilità a questi soggetti avrebbe comportato un costo probabilmente non compensato da adeguati benefici: il che risulta evidente ove si consideri che la dottrina pubblicistica non è affatto concorde nel tracciare la linea di distinzione tra questa categoria e gli enti pubblici associativi c.d. istituzionali (come gli Ordini e i collegi professionali), per i quali valgono considerazioni analoghe a quelle che saranno esposte immediatamente di seguito per gli enti pubblici esercenti un pubblico servizio. ...consentono di ritenere con ragionevole certezza che il Legislatore delegante avesse di mira la repressione di comportamenti illeciti nello svolgimento di attività di natura squisitamente economica, e cioè assistite da fini di profitto. Con la conseguenza di escludere tutti quegli enti pubblici che, seppure sprovvisti di pubblici poteri, perseguono e curano interessi pubblici prescindendo da finalità lucrative.

Un'ultima precisazione. Il rilievo da ultimo svolto potrebbe indurre a ritenere irragionevole l'inclusione nel sistema degli enti a soggettività privata, che tuttavia svolgano un pubblico servizio (in virtù di una concessione, convenzione, parificazione o analogo atto amministrativo). Al di là del fatto che, in questi enti, la finalità di natura pubblicistica non esclude il movente economico (sommandosi ad esso), l'assoggettabilità degli stessi alla disciplina dello schema appare implicitamente ammessa dallo stesso Legislatore delegante, nella lettera l),

n. 3) del comma 1, che sembrerebbe richiamarsi proprio a tale categoria laddove, nel caso di interdizione, prevede l'esercizio vicario dell'attività se la prosecuzione di quest'ultima 'è necessaria per evitare pregiudizi a terzi'.

... il Legislatore delegante avesse di mira la repressione di comportamenti illeciti nello svolgimento di attività di natura squisitamente economica, e cioè assistite da fini di profitto. Con la conseguenza di escludere tutti quegli enti pubblici che, seppure sprovvisti di pubblici poteri, perseguono e curano interessi pubblici prescindendo da finalità lucrative.

... il dato testuale (della legge delega) parrebbe cioè prevedere l'assoggettamento alla disciplina sanzionatoria come la regola: rispetto ad essa, le eccezioni andrebbero contenute nei limiti dello stretto indispensabile".

## COMMENTO

---

SOMMARIO: 1. La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica. – 2. Ambito di applicazione. – 3. Le altre "società e associazioni anche prive di personalità giuridica". – 4. Le esclusioni. – 5. Responsabilità della società Capogruppo. – 5.1. Forme alternative di Gruppi d'impresa. – 5.2. I Gruppi "transnazionali". – 6. Applicabilità della disciplina agli enti di diritto straniero. – 7. Gli enti ecclesiastici. – 8. Gli enti assoggettati a procedure concorsuali. – *Giurisprudenza*.

---

*Giuseppe Lasco*

### 1. La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica

L'entrata in vigore del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 rappresenta uno degli eventi più rilevanti e più significativi dell'ultimo decennio, in quanto introduce una responsabilità da reato degli enti "diretta, autonoma ed eventualmente concorrente con quella dell'autore dell'illecito": diretta nel senso che non è subordinata ad alcuna condizione sospensiva e non è sussidiaria e alternativa rispetto a quella della persona fisica; autonoma perché non presuppone l'accertamento della responsabilità della persona fisica autrice del reato (art. 8). Certo, mentre l'eventualità di un "reato" commesso da un soggetto non imputabile nell'interesse o a vantaggio dell'ente sembra di difficile realizzazione, quella della "mancata identificazione della persona fisica che ha commesso il fatto illecito è tutt'altro che improbabile e rappresenta un fenomeno tipico nell'ambito della criminalità d'impresa: anzi, esso rientra proprio nel novero delle ipotesi in relazione alle quali più forte si avvertiva l'esigenza di sancire la responsabilità degli enti"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In tal senso, G. De Simone, *La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) d'imputazione*, in [www.dirittocontemporaneo.it](http://www.dirittocontemporaneo.it).

L'istituzione della responsabilità amministrativa delle società nasce, dunque, dalla necessità di far fronte a tutte quelle situazioni in cui la complessità e l'opacità delle strutture organizzative possono rendere estremamente difficoltoso l'espletamento dell'attività d'indagine e, per l'effetto, l'accertamento delle responsabilità individuali. Una norma, quindi, opportuna e fondamentale proprio per garantire al sistema un livello accettabile di effettività, in grado di superare i rigidi schematismi di una responsabilità indiretta. A ciò si aggiunga, poi, la considerazione secondo cui le condotte illecite commesse all'interno dell'impresa, lungi dal conseguire ad un'iniziativa privata del singolo, di sovente rientrano nell'ambito di una diffusa politica aziendale e conseguono a decisioni di vertice dell'ente medesimo. Allo scopo quindi di contrastare la "criminalità d'impresa", il D.Lgs. n. 231/2001 prevede un articolato sistema sanzionatorio che muove dall'applicazione di sanzioni pecuniarie ovvero, per i reati più gravi, di misure interdittive.

Detto ciò, la prima questione, in ordine logico, che impegna l'interprete del Decreto n. 231, investe la natura della responsabilità degli enti "*per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato*". Si tratta di una questione che non ha un valore meramente teorico, ma che riveste una grande rilevanza pratica, in quanto da essa dipende la risoluzione di quesiti lasciati legislativamente irrisolti, come, per esempio, la responsabilità nell'ambito dei gruppi d'impresa (cfr. *infra*, par. 5. "*Responsabilità della società Capogruppo*", par. 5.1. "*Forme alternative di Gruppi d'impresa*" e par. 5.2 "*I Gruppi transnazionali*"), nonché la scelta del complesso di principi di riferimento laddove la Corte costituzionale sia chiamata a decidere su eventuali questioni di legittimità.

La normativa di riferimento, dunque, cambia a seconda della natura giuridica che si vuole riconoscere alla responsabilità di cui al Decreto n. 231: il codice penale, i principi di cui alla Legge 24 novembre 1981, n. 689, oppure lo statuto civilistico della responsabilità extracontrattuale.

E non solo. Qualora si volesse optare per una natura sostanzialmente penalistica non si dovrebbe prescindere dalle fondamentali garanzie riconosciute dalla Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tra cui la presunzione d'innocenza, il diritto all'informazione sui motivi dell'accusa, il diritto alla parità delle armi nell'esame testimoniale, il diritto a farsi assistere da un interprete, la garanzia del *ne bis in idem*, non senza considerare la riserva di legge e l'irretroattività dei reati e delle pene.

Pertanto, a dispetto del *nomen juris*, non pochi hanno ritenuto che si tratti di una responsabilità penale; ma non manca neppure chi sostiene trattarsi di un'autentica responsabilità amministrativa. Dal *corpus* della Relazione amministrativa al Decreto si trae un'altra tesi, a tenore della quale si tratterebbe di un *tertium genus* di responsabilità "*che coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia*"<sup>2</sup>. Si tratterebbe, cioè, di un co-

---

<sup>2</sup> Relazione ministeriale al Decreto n. 231.

strutto normativo composto di elementi eterogenei volti a coniugare le forti garanzie tipiche del diritto penale con le inevitabili diversità dei destinatari. Altri parlano, poi, di un *quartum genus*, risultante dalla combinazione dei tre modelli fondamentali di responsabilità, ossia quello extracontrattuale, quello penale e quello amministrativo.

Nell'affrontare la questione anche la giurisprudenza ha dato risposte divergenti.

Tra le Corti di merito, prevale l'orientamento secondo il quale si tratterebbe di una responsabilità "autenticamente" amministrativa in relazione alla quale non è possibile porre questioni di legittimità della relativa disciplina con riferimento ai principi che la Costituzione riserva alla materia penale<sup>3</sup>. La Corte di legittimità, invece, definisce tale responsabilità come "amministrativa da reato". Ci si riferisce, in particolare, ad una recente pronuncia in cui la Suprema Corte a Sezioni Unite (*Cass., Sez. Un., 23 gennaio 2011, n. 34476*) ha escluso la sussistenza della responsabilità a carico dell'ente con riferimento alla fattispecie di falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione, attualmente prevista dall'art. 27, D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

## 2. Ambito di applicazione

L'art. 1 si apre con l'indicazione della materia che si intende regolamentare e con l'immediata specificazione dei soggetti per i quali risulta configurabile la responsabilità amministrativa da reato.

L'articolo in commento, al comma I, dopo aver descritto genericamente il contenuto del provvedimento, precisa, al comma II, che le norme in esso contenute si applicano agli "*enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica*".

Una prima considerazione merita di essere svolta in relazione alla terminologia adottata dal Legislatore delegato: la scelta di utilizzare la locuzione "ente", ossia un termine generico e onnicomprensivo, discende dal fatto che, in tal modo, si è voluto estendere la responsabilità non solo alle persone giuridiche in senso tecnico, ma anche a qualunque altra "*società e associazione*", ancorché priva di personalità giuridica. Il Legislatore ha inteso, cioè, prevedere un sistema incriminatorio che andasse al di là del mero schermo formale (che consente di separare, agli effetti civili, il patrimonio della persona fisica da quello della persona giuridica), imputando all'orga-

---

<sup>3</sup> In tal senso, è nota la sentenza "Thyssenkrupp" in cui è stata dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla "presunzione di colpevolezza" emergente dagli artt. 5, 6 e 7, D.Lgs. n. 231/2001 e all'asserita indeterminatezza dei Modelli organizzativi previsti negli artt. 6 e 7, proprio perché esse presupporrebbero la natura sostanzialmente penale della responsabilità che la Corte, invece, ha escluso. Analogamente, G.i.p., Trib. Milano, ord., 8 marzo 2012, proprio alla luce della natura amministrativa e non penale della responsabilità, ha negato rilevanza, in quest'ambito di disciplina, all'art. 25, comma II, Cost., come parametro del giudizio di legittimità.

nizzazione pluripersonale in quanto tale le conseguenze – per questa vantaggiose – della condotta criminosa realizzata dall'autore che appartiene alla medesima.

La *ratio legis*, dunque, risiede nella volontà di rispondere in maniera efficace alla c.d. “criminalità d'impresa”, ossia ad un tipo di criminalità che, sebbene presupponga la commissione di reati posti in essere da persone fisiche, sostanzialmente trascende da tale dimensione e si manifesta in pieno come criminalità dell'organizzazione pluripersonale. Il Legislatore ha inteso assicurare che le conseguenze dell'illecito commesso ricadessero sul reale centro di imputazione della scelta criminosa, che è altro rispetto al singolo individuo. Determinante non è l'autonomia organizzativa o patrimoniale rispetto alla persona fisica, bensì la constatata insufficienza di una risposta sanzionatoria (come quella tradizionale) incapace di ricadere comunque su tutti i soggetti facenti capo all'organizzazione a cui la scelta criminosa sia imputabile.

Il comma II, poi, individua positivamente i soggetti destinatari della disciplina, facendo riferimento a “enti forniti di personalità giuridica” e alle “società e associazioni anche prive di personalità giuridica”.

Il comma III, infine, precisa che sono comunque esclusi dall'alveo di operatività del Decreto “lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali”, gli “enti pubblici non economici” e quelli “che svolgono funzioni di rilievo costituzionale”.

Fondamentale appare, dunque, la definizione del concetto di ente adottato dal Decreto Legislativo, ricavabile mediante una interpretazione sistematica del dettato normativo.

Ai fini dell'imputazione della responsabilità, la nozione di ente deve essere compatibile con gli elementi che caratterizzano i criteri di imputazione della responsabilità di cui al Decreto medesimo. Occorre pertanto verificare che lo Statuto dell'ente, così come normativamente previsto, configuri, in capo allo stesso, i seguenti elementi:

- un interesse dell'ente distinguibile da quello della persona fisica che realizza il reato (in considerazione di quanto prescritto dagli artt. 5 e 12, comma I, lett. a);
- una organizzazione che la distingue dalla persona fisica che compie l'atto (alla luce di quanto statuito dagli artt. 5, 6 e 7, che prevedono che l'ente sia rappresentato o amministrato o diretto o gestito da diverse “persone” e che esistano soggetti sottoposti all'altrui direzione);
- un patrimonio ad esso riconducibile, distinto e separato rispetto a quello delle persone fisiche<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A. Bassi-T.E. Epidendio, *Enti e responsabilità da reato. Accertamento, sanzioni e misure cautelari*, Milano, 2006, p. 55 ss. Gli autori aggiungono ai caratteri dell'ente ex Decreto n. 231, in alternativa alla possibilità di configurare un “interesse” in capo allo stesso, quella di poter riscontrare un “vantaggio” per il medesimo ed esplicitano l'impossibilità di identificazione dell'ente con una persona fisica. *Contra*, G. De Simone, *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano: alcuni aspetti problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, pp. 657-679, secondo cui dal combinato disposto dei due commi dell'art. 5 emerge “senza ombra di dubbio che l'unico criterio di collegamento rilevante è quello dell'interesse, mentre il vantaggio costituisce una sorta di variabile casuale che potrà anche darsi concretamente senza che, per ciò solo, si debba ipotizzare una responsabilità da reato della persona giuridica”. In tal senso, L. Foffani, *Responsabilità delle persone giu-*



### 3. Le altre “società e associazioni anche prive di personalità giuridica”

L'art. 1, comma II del Decreto circoscrive l'ambito di applicazione delle disposizioni in esso contenute a tutti gli “enti forniti di personalità giuridica” e alle “società e associazioni anche prive di personalità giuridica”. Volendo schematizzare, salvo poi approfondire la tematica nel prosieguo della trattazione, sono assoggettati alla norma in commento: le persone giuridiche private; le società di persone, di capitale, cooperative; le associazioni non riconosciute; gli enti pubblici economici. Si ritiene, inoltre, che la norma debba essere indirizzata 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. In tal senso si è pronunciata anche la Suprema Corte nel 2010 (*Cass., 21 luglio 2010, n. 28699*) che ha affermato la responsabilità ex D.Lgs. n. 231/2001 delle società a partecipazione pubblica quando svolgono attività economica.

Appare dunque evidente come l'utilizzo delle multiformi categorie degli “enti forniti di personalità giuridica” e delle “società e associazioni anche prive di personalità giuridica” sia preordinato da un lato a scongiurare il rischio di redigere un elenco non esaustivo, esposto alla necessità di continue modifiche ed integrazioni e, dall'altro, a circoscrivere l'applicazione del Decreto agli enti caratterizzati da una apprezzabile “complessità organizzativa”<sup>5</sup>. Indice, questo, suscettibile di differenziare questi ultimi dalla persona fisica autrice del reato e escludere dalla responsabilità ex *crimine* le realtà economiche che costituiscono “una semplice proiezione del singolo soggetto fisico”.

Stante, dunque, la “voluta” genericità della proposizione normativa, sono sorti dubbi interpretativi che hanno creato delle vere e proprie “zone d'ombra” in relazione alla estensibilità della disciplina a numerose realtà, pubbliche e private, dotate di molteplici forme giuridiche.

Ad esempio, si consideri il caso delle imprese individuali, recentemente oggetto di attenzione da parte della Suprema Corte (*Cass., 20 aprile 2011, n. 15657*), la quale ha esteso l'applicazione della normativa *de qua* anche a tale tipologia di enti. In particolare, si è ritenuto che il criterio dirimente ai fini dell'applicabilità del Decreto debba essere rinvenuto nel concetto di personalità giuridica e che l'impresa individuale possa essere assimilata a tutti gli effetti ad una persona giuridica nella quale viene a confondersi la persona dell'imprenditore come soggetto fisico che esercita una determinata attività. Inoltre secondo la Cassazione ciò che rileva maggiormente, ai fini dell'attrazione tra i soggetti destinatari della normativa, è la presenza di un'attività oggettivamente svolta in termini di organizzazione imprenditoriale. Molte imprese individuali, ad onta del *nomen juris*, dispongono di una strut-

---

*ridiche e riforma dei reati societari*, in AA.VV., *Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Padova, 2003.

<sup>5</sup>O. Di Giovine, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in *Reati e responsabilità degli enti. Guida al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di G. Lattanzi, Milano, 2010.

tura organizzativa articolata, nella quale l'operato dell'imprenditore non risulta esclusivo o imprescindibile per lo svolgimento delle attività. Da tali considerazioni si è desunta la necessità di allargare la portata del comma II dell'art. 1, D.Lgs. n. 231/2001, superando il dato letterale della norma che prevede la responsabilità solo per gli enti "dotati di personalità giuridica" e assimilando l'impresa individuale ad una persona giuridica a tutti gli effetti: la mancanza di un riferimento esplicito alle imprese individuali non equivale, pertanto, ad un'esclusione di tali soggetti dal campo applicativo della norma. Tale sentenza, tuttavia, ha destato critiche, in quanto sembrerebbe in contrasto con la summenzionata *ratio legis*, stante il rischio di una duplicità di sanzioni in capo allo stesso soggetto (persona fisica e, contemporaneamente, unico soggetto ad incarnare la persona giuridica). Le argomentazioni a suffragio della opzione ermeneutica tesa a sostenere l'inapplicabilità del Decreto alle imprese individuali si basano sia su una interpretazione letterale del comma II dell'art. 1, che fa espresso riferimento a soggetti di natura collettiva, sia sui requisiti propri dell'ente di cui al Decreto medesimo. Diversamente opinando, infatti, l'intervento punitivo si andrebbe ad aggiungere al sistema sanzionatorio rivolto alla singola persona autrice del reato, con una inaccettabile duplicazione di sanzioni. Ma a distanza di appena un anno (*Cass., Sez. VI, 23 luglio 2012, n. 30085*), la Suprema Corte si è nuovamente pronunciata sull'argomento, affermando la non applicabilità del D.Lgs. n. 231/2001 alle imprese individuali, in quanto la normativa in commento si riferisce ai soli soggetti collettivi. A fronte, dunque, di un panorama così variegato, in un'ottica di chiarezza, si auspica un intervento chiarificatore da parte delle Sezioni Unite, stanti le rilevanti conseguenze pratiche, se solo si considera che, precipitato logico della tesi da ultimo sposata dalla Cassazione dovrebbe essere l'estensione della disciplina di cui al Decreto anche alle imprese familiari, incluse nel novero delle imprese individuali<sup>6</sup>.

Nel prosieguo, dunque, cercheremo di fornire alcune indicazioni pratiche al fine di delimitare la portata della norma mediante la disamina delle fattispecie concrete.

*In primis*, salvo poi approfondire l'argomento nei paragrafi successivi, si può affermare che nelle fattispecie indicate dal comma II rientrano, sicuramente, le associazioni riconosciute e le fondazioni, disciplinate dagli artt. 14 e ss. c.c., entrambe dotate di personalità giuridica in senso stretto.

Analogamente, per espressa volontà legislativa, la normativa trova applicazione con riferimento alle associazioni non riconosciute, di cui agli artt. 16 e ss. c.c.

Anche le fondazioni bancarie sono assoggettate alla disciplina *de qua*. Nate come enti pubblici, anche dopo la formale privatizzazione avvenuta nel 1999 (D.Lgs. 15 maggio 1999, n. 153), continuarono ad essere considerate organismi di diritto pubblico. La Corte costituzionale (sent. 19 settembre 2003, n. 300), ha tuttavia

---

<sup>6</sup>Una soluzione che scongiurerebbe l'applicazione della normativa alle imprese individuali (a parere di chi scrive palesemente al di fuori del perimetro 231), potrebbe essere quella proposta dall'Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza *ex* D.Lgs. n. 231/2001, secondo cui sarebbe sufficiente precisare nell'ambito dello stesso art. 1, comma I che i destinatari sono gli "enti collettivi". Cfr. [www.aodv231.it](http://www.aodv231.it), *Proposta di riforma del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, 9 marzo 2016.

chiarito l'attuale natura privata delle fondazioni bancarie; da ultimo il D.M. 18 maggio 2004, n. 150 ha ulteriormente attenuato i profili di natura pubblicistica relativamente alla composizione degli organi amministrativi e direttivi di tali enti.

Anche i comitati non riconosciuti, di cui agli artt. 39 e ss. c.c., rientrano tra i destinatari del Decreto. Si tratta di enti dotati di un patrimonio separato da quello della persona fisica, vincolato ad uno scopo da cui si ricava la titolarità di un interesse proprio e che operano attraverso l'organizzazione di persone fisiche. Il progressivo riconoscimento della soggettività giuridica fa sì che tali soggetti giuridici, sebbene non siano espressamente ricompresi nell'alveo di operatività della disposizione (che parla di "*società e associazioni anche prive di personalità giuridica*"), vengano attratti nell'ambito di applicazione del Decreto medesimo.

Vi rientrano le società di capitali (ossia società per azioni, società a responsabilità limitata, società in accomandita per azioni), in quanto dotate di un'autonomia patrimoniale perfetta.

Sono ricomprese, poi, da un lato le società a base personale (società semplici, società in nome collettivo, società in accomandita semplice), in quanto dotate di una personalità giuridica in senso ampio e dall'altro sia gli studi associati che le società di professionisti<sup>7</sup>.

Analogamente, si può affermare per tutte le società rispetto alle quali l'ordinamento stabilisce una peculiare disciplina positiva.

Ad esempio, si possono citare:

- le società per azioni di interesse nazionale (art. 2451 c.c.);
- gli intermediari finanziari (art. 106, D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385);
- le società di intermediazione mobiliare;
- le imprese di investimento, società di investimento a capitale variabile;
- le società di gestione di fondi comuni di investimento e le società di revisione (D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58);
- le società sportive (art. 10, Legge 23 marzo 1981, n. 91, modificato dall'art. 4, D.L. 20 settembre 1996, n. 485, convertito in Legge 18 novembre 1996, n. 586).

Non sembra sussistano ostacoli per asserire l'applicazione del Decreto n. 231 anche ai Gruppi Europei di Interesse Economico (GEIE), figure create nell'ordinamento europeo con il Regolamento Comunitario n. 2137 del 25 luglio 1985, recepito ed integrato nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 23 luglio 1991, n. 240. Infatti, sebbene il Legislatore nel definire il Decreto abbia fatto riferimento agli enti con finalità di lucro, non sembra che tale requisito debba considerarsi elemento necessario ed indispensabile per l'individuazione dei soggetti destinatari della normativa medesima<sup>8</sup>.

<sup>7</sup>La Suprema Corte (Cass., 7 febbraio 2012, n. 4703) ha incluso nel novero dei potenziali destinatari del decreto anche gli studi professionali, o comunque quelli costituiti in forma societaria, ritenendo legittima la misura cautelare dell'interdizione dall'esercizio dell'attività per un anno irrogata, ex art. 13 del Decreto n. 231, ad un ambulatorio odontoiatrico organizzato in forma di s.a.s.

<sup>8</sup>In tal senso, S. Riondato, *Sulla responsabilità penale degli amministratori di società pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2005; A. Bassi-T.E. Epidendio, *op. cit.*, pp. 78 e 99; R. Lottini, *Sub*

Quanto detto vale anche per le società cooperative (artt. 2511 e ss. c.c.) e per le mutue assicurazioni (artt. 2546 e ss. c.c.) alle quali, a seguito della riforma organica della disciplina sulle società di capitali e società cooperative (attuata con D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6), si applicano le disposizioni di cui all'art. 2519, in tema di società per azioni. La finalità mutualistica (o prevalentemente mutualistica), infatti, non assume alcun rilievo<sup>9</sup>.

Anche per i consorzi che svolgono attività esterna, di cui agli artt. 2612 e ss. c.c., è ragionevole ritenere che trovi applicazione la normativa in commento. Si tratta di quelle aggregazioni volontarie legalmente riconosciute che coordinano e regolano le iniziative comuni per lo svolgimento di determinate attività di imprese o enti pubblici. Viceversa, la normativa non pare applicabile esclusivamente agli enti pubblici territoriali e/o non economici.

Analogamente, non sono esentati dall'applicazione del Decreto gli enti che operano nel settore *non profit*, ossia quelle organizzazioni che, non avendo scopi di lucro e non essendo destinate alla realizzazione di profitti, reinvestono gli utili interamente per gli scopi organizzativi. Si tratta di un settore caratterizzato per l'eterogeneità dei soggetti giuridici coinvolti (ossia associazioni, fondazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali) e per la varietà degli ambiti in cui viene svolta l'attività (e cioè, tra gli altri, cultura, assistenza sociale, ricerca, tutela dell'ambiente). Lo scopo non lucrativo, dunque, non li esime dal rispetto della normativa, qualunque sia la forma giuridica assunta.

Simili argomentazioni valgono anche con riferimento alle società fiduciarie, non rilevando la *causa fiduciae* ai fini dell'esenzione dalla responsabilità amministrativa.

Il Decreto trova applicazione anche nei riguardi degli enti di diritto privato che svolgono funzioni nell'interesse della collettività o, persino, un pubblico servizio o una pubblica funzione come, per esempio, le società commerciali che erogano servizi pubblici nel settore dell'energia, nella gestione della rete autostradale o delle reti di telefonia. Tale conclusione si ricava dall'art. 15, comma I, lett. a) del Decreto che prevede la nomina di un commissario per un periodo pari alla durata della pena interdittiva quando "*l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività*".

Stesso discorso vale nel caso in cui i soci dell'ente, che assume natura privatistica, siano enti pubblici. Laddove, infatti, l'ente adotti una forma propria del diritto privato e operi su un piano di parità e con gli stessi strumenti degli altri soggetti

---

art. 25-ter, *Responsabilità delle persone giuridiche*, in AA.VV., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, a cura di F.C. Palazzo-C.E. Paliero, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2007, p. 2292. *Contra* O. Di Giovine, *La responsabilità degli enti: lineamenti di un nuovo modello di illecito punitivo*, in A. Manna (a cura di), *Diritto e impresa: un rapporto controverso*, Milano, 2004.

<sup>9</sup>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*, Padova, 2002; S. Gennai-A. Traversi, *La responsabilità degli enti. Per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. Commento al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2001. *Contra*, O. Di Giovine, *op. cit.*

privati, finisce per venir meno anche la caratteristica pubblica dell'ente. A titolo esemplificativo, si pensi alle società di trasformazione urbanistica, di cui al D.Lgs. n. 267/2000 che possono essere costituite dagli enti locali, ma necessariamente con le forme della società per azioni. Da ciò discende l'assoggettamento alle norme privatistiche e l'esclusione dal novero degli enti pubblici<sup>10</sup>.

Anche per i fondi comuni di investimento e i fondi pensione non paiono sussistere ostacoli per configurare l'applicabilità del Decreto. Si tratta di forme di comunione "particolari" che, a differenza di altre, constano di una organizzazione sottesa all'amministrazione dei beni conferiti e dal perseguimento di un interesse diverso da quello meramente conservativo o liquidatorio, tali da giustificare una soggettività giuridica autonoma.

Qualche incertezza interpretativa sussiste con riferimento agli enti assoggettati a procedure concorsuali quali il fallimento, il concordato preventivo, l'amministrazione controllata delle grandi imprese in crisi e la liquidazione coatta amministrativa per il cui approfondimento si rinvia al par. 8. "*Gli enti assoggettati a procedure concorsuali*".

Utilizzando, dunque, tali criteri distintivi, è possibile formulare un elenco, senza pretese di completezza, dei soggetti giuridici esclusi dal novero dei destinatari del Decreto, dando atto di quelle categorie a tutt'oggi oggetto di contrasti in ambito dottrinario e giurisprudenziale.

*In primis*, non sono assoggettati alla disciplina di cui al Decreto, il fondo patrimoniale tra coniugi di cui all'art. 167 c.c. e l'eredità giacente ex art. 528 c.c.

Entrambe non acquistano un'autonoma e distinta soggettività giuridica, pur caratterizzandosi per l'esistenza di un patrimonio separato. In particolare, il primo si sostanzia in una limitazione alla disponibilità dei beni, che rimangono nella titolarità effettiva delle persone fisiche, senza che venga in essere alcuna organizzazione di persone. La seconda, prevedendo un organo di amministrazione, ossia il curatore, si presenta come una gestione provvisoria ed eventuale, con finalità conservative e liquidatorie, che non consentono di individuare un interesse in capo ad un soggetto diverso dagli eredi.

Stesso discorso vale per le varie forme di comunione previste dal nostro ordinamento e per i condomini. Anche in tal caso si può ragionevolmente affermare che, pur trattandosi di forme giuridiche dotate di un patrimonio differenziato rispetto a quello dei singoli componenti, svolgono comunque una funzione meramente conservativa e di godimento del patrimonio, che non consente di individuare un interesse distinto ed autonomo rispetto a quello dei singoli comproprietari o condomini.

Altra categoria di soggetti giuridici che si ritiene di dover escludere dall'applicabilità della disciplina è rappresentata da tutte quelle forme patrimoniali che non generano un soggetto istituzionale, ma costituiscono solo una relazione contrattuale tra soggetti giuridici.

---

<sup>10</sup> In tal senso, A. Cadoppi-G. Garuti-P. Veneziani, *Le leggi commentate. Enti e responsabilità da reato*, Torino, 2010.

Ci si riferisce, in particolare, all'associazione in partecipazione ed all'associazione temporanea di imprese (ATI), disciplinata dalla Legge n. 584/1997 per l'aggiudicazione di opere pubbliche.

La prima, secondo la dottrina maggioritaria, non può rientrare nella previsione del Decreto in quanto non determina la formazione di un soggetto nuovo o la costituzione di un patrimonio autonomo; crea soltanto l'obbligo a carico dell'associante di liquidare una parte degli utili dell'associato.

Per quanto concerne le ATI, invece, occorre fare una precisazione: a fronte della tesi che le esclude dall'ambito applicativo della normativa in quanto il rapporto di mandato su cui si fonda non determina di per sé organizzazione o associazione fra le imprese riunite, ognuna delle quali conserva dunque la propria autonomia, secondo una recente opzione ermeneutica<sup>11</sup> le ATI, pur non definendosi come "Gruppo in senso tecnico", potrebbero giungere in via interpretativa ad una sostanziale equiparazione in punto di disciplina alla realtà dei Gruppi, con conseguente rischio di risalita di responsabilità *ex* Decreto n. 231 (cfr. par. 4.1. "*Forme alternative di Gruppi d'impresa*").

#### 4. Le esclusioni

Il comma III delimita ulteriormente l'ambito applicativo della normativa, escludendo espressamente lo "*Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*", ma senza individuare specificatamente i soggetti "pubblici" esclusi dal campo applicativo del Decreto.

Tale impostazione impone di procedere alla individuazione degli enti esclusi dalla responsabilità amministrativa da reato facendo riferimento sia al criterio della literalità della norma che a quello semiologico della ricerca della *voluntas legis*.

Pertanto, "condensando i due criteri", si può affermare che il Legislatore ha inteso reprimere i comportamenti illeciti nello svolgimento di attività squisitamente economiche, e cioè assistite da fini di profitto. Conseguentemente, vanno esclusi dall'alveo applicativo del Decreto tutti quegli enti che, seppure sprovvisti di pubblici poteri, perseguono interessi pubblici a prescindere da finalità lucrative.

Il riferimento è, in particolare, agli "*enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*", come i partiti ed i sindacati.

Seguono, poi, gli enti dotati di soggettività pubblica e, *in primis*, lo Stato e gli altri enti che esercitano pubblici poteri, le singole pubbliche amministrazioni, in quanto articolazioni dello Stato, e gli altri enti pubblici territoriali. Occorre sottolineare come il termine Stato sia utilizzato in senso ampio e quindi comprensivo di tutte le articolazioni amministrative, centrali e periferiche del medesimo, quali, tra le altre, Ministeri, Prefetture, Questure.

---

<sup>11</sup>F. Assumma, *La responsabilità amministrativa degli enti nei gruppi di impresa: problemi e prospettive*, in [www.Rivista231.it/Articoli/2011/3/182](http://www.Rivista231.it/Articoli/2011/3/182).

A tale elenco si aggiungono, poi, gli enti territoriali, ossia quei soggetti giuridici in cui la territorialità costituisce elemento costitutivo e si caratterizzano per il fatto di esercitare poteri sovrani in riferimento a porzioni del territorio dello Stato.

A titolo esemplificativo, si possono citare non solo i Comuni, le Province, le Regioni, ma anche le Città metropolitane, così come le Comunità montane, le Comunità isolate o di arcipelago e le Unioni di Comuni, che raggruppano vari enti territoriali allo scopo di perseguire finalità comuni.

Viceversa, *esulano* da tale nozione le aziende sanitarie locali in quanto, sebbene operino in relazione ad una circoscrizione territoriale, il territorio non rappresenta un elemento costitutivo.

Elementi di peculiarità è possibile riscontrare con riferimento alle aziende speciali di cui alla Legge n. 142/1990 ed ai consorzi di enti locali previsti dall'art. 31, D.Lgs. n. 267/2000, in quanto possono farne parte anche enti non territoriali e possono svolgere attività economiche in forma privatistica. In tali casi, dunque, occorrerà procedere mediante una valutazione caso per caso, pervenendo a conclusioni diverse a seconda che ci si trovi di fronte ad enti pubblici economici o meno.

Altra categoria di soggetti esclusi dall'applicazione della normativa in commento è quella degli *enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*.

Nell'ambito di tale categoria rientrano, indubbiamente, gli organi che svolgono funzioni legislative, giurisdizionali e di governo quali: il Presidente della Repubblica, il Parlamento, la Corte costituzionale, i diversi organi della Giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile e speciale, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio dei Ministri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministri ed il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Dubbi interpretativi sorgono, invece, con riferimento alla nozione di “*enti pubblici non economici*”. La scelta di definire tale categoria mediante un riferimento in negativo è stata criticata da buona parte della dottrina, che mette in evidenza come tale espressione sia ben lontana dall'assolvere alla funzione di delimitare con chiarezza l'ambito delle eccezioni prefigurato dalla Legge delega.

In particolare, la dottrina evidenzia come non esista una nozione unitaria di “ente pubblico economico”, rimanendo in tanti casi controversa sia la natura pubblica o privata dell'ente sia la funzione (economica e non)<sup>12</sup>. La linea di demarcazione di tale categoria è stata considerata talmente incerta da fare considerare la disposizione che la contempla non rispettosa del principio di legalità sancito, *in primis* dall'art. 25, comma II, Cost., ma anche dall'art. 2 del Decreto medesimo. All'esigenza di certezza è dunque connessa indissolubilmente un'esigenza di garanzia costituzionalmente rilevante.

D'altronde, è anche vero che, da un punto di vista pratico, molti problemi risultano ininfluenti “... *per effetto della duplice circostanza che 'destinatari' delle nuove norme sono anche le società commerciali di ordine privatistico – quindi in molti casi non avrà senso interrogarsi sui confini tra da un lato enti di diritto pubblico e*

---

<sup>12</sup>G. Fares, *La responsabilità dell'ente pubblico per i reati commessi nel proprio interesse*, in *Cass. pen.*, 2004.

dall'altro lato società o enti di diritto privato –, e che il fine di profitto non entri nella ratio della previsione del nuovo regime di responsabilità penale ...”<sup>13</sup>. Tale considerazione, dunque, sdrammatizza molte questioni interpretative.

A ciò si aggiunga, poi, che con la Legge 8 agosto 1992, n. 359 si è dato inizio al processo di “privatizzazione” dei predetti enti (come per esempio, ENI, INA, ENEL, Ferrovie dello Stato), con la conseguente trasformazione degli stessi in società per azioni. Pertanto, rientrando nella categoria degli enti privati, saranno assoggettati alla disciplina del Decreto, considerando il fatto che l'erogazione di un servizio pubblico non è motivo di esclusione dall'applicazione del Decreto.

Si può asserire che, come si evince dalla *Relazione* al Decreto, il Legislatore, utilizzando tale terminologia, ha inteso escludere dal campo applicativo della normativa gli:

– enti pubblici associativi, come la Croce Rossa Italiana (CRI) e l'Automobile Club Italiano (ACI) che, pur essendo dotati di una disciplina negoziale, hanno assunto natura pubblicistica per ragioni contingenti.

– enti pubblici associativi c.d. istituzionali, ossia gli Ordini e i Collegi professionali e gli enti pubblici esercenti un pubblico servizio, quali, tra gli altri, le scuole, le Università, le Aziende ospedaliere, gli Istituti o enti pubblici di ricerca, le Camere di commercio, i consorzi di diritto pubblico, gli Enti o autorità portuali, gli Enti per il turismo, gli Enti ambientali regionali, gli Enti per la ricerca e per l'aggiornamento educativo. L'esclusione dall'alveo applicativo del Decreto per tali enti discende da una duplice considerazione: da un lato, gli effetti specialpreventivi non solo sarebbero risultati attenuati rispetto agli enti a soggettività privata, ma si sarebbero potuti facilmente tradurre in disservizi per la collettività; dall'altro lato, si è ritenuto che obiettivo principale del Legislatore fosse proprio quello di colpire comportamenti illeciti posti in essere nello svolgimento di attività essenzialmente economica. In merito a tali enti, tuttavia, è opportuno fare qualche precisazione, in quanto negli ultimi anni si è verificata una vera e propria inversione di tendenza: nel settore sanitario, ad esempio, l'adozione dei modelli organizzativi ex D.Lgs. n. 231/2001 viene oggi considerata ulteriore garanzia dell'organizzazione e della trasparenza dell'operato delle Aziende sanitarie pubbliche<sup>14</sup>. Si è verificata così anche in tale settore una certa diffusione del modello e del codice etico comportamentale, la cui osservanza è finalizzata alla prevenzione degli eventuali illeciti.

---

<sup>13</sup> S. Riondato, *op. cit.*

<sup>14</sup> A tale proposito, emblematica risulta l'esperienza della Regione Lombardia nel settore sanitario. La Regione Lombardia ha mutuato i principi contenuti nel D.Lgs. n. 231/2001 ai fini dell'introduzione del codice etico e dell'implementazione del modello organizzativo nelle aziende sanitarie locali e ospedaliere. L'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IRER) ha rilevato che, nell'anno di sperimentazione condotto da alcune ASL e AO, a prescindere da un mero discorso di prevenzione di reato, si sono ottenuti apprezzabili risultati quali: a) miglioramento di efficacia, di sicurezza e di controllo con benefici ipotizzabili sulla qualità del servizio reso agli utenti finali; b) riduzione dei costi interni; c) maggior soddisfazione del personale reso più coinvolto e responsabilizzato nella conduzione operativa dell'azienda.



Altra categoria di enti pubblici non economici è quella delle Autorità Amministrative Indipendenti (c.d. *Authority*), ossia quelle amministrazioni “pubbliche” che, dotate di poteri autoritativi, prendono le proprie decisioni sulla base della legge, senza possibilità di ingerenze da parte del Governo né di altri organi della rappresentanza politica.

Tra queste, si possono citare: la Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa)<sup>15</sup>, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>16</sup>, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni<sup>17</sup>, il Garante per la protezione dei Dati Personali<sup>18</sup>, l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)<sup>19</sup>, l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture<sup>20</sup>, l’Autorità per l’energia elettrica e il gas<sup>21</sup>, la Commissione di Garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali<sup>22</sup>.

Alla luce dei principi enunciati, si può ragionevolmente escludere dal novero degli enti pubblici economici gli altri enti a soggettività pubblica, come gli enti pubblici autarchici (come Inps, Inail, Istat, CNR, Enea) che, pur perseguendo finalità ed interessi dello Stato, non esercitano pubblici poteri<sup>23</sup>.

---

<sup>15</sup> La Consob, istituita con la Legge 7 giugno 1974, n. 216, è un’ autorità amministrativa indipendente, dotata di personalità giuridica e piena autonomia con la Legge n. 281/1985. La sua attività è diretta alla tutela degli investitori, all’efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano.

<sup>16</sup> Istituita con la Legge 10 ottobre 1990, n. 287, intitolata “*Norme per la tutela della concorrenza e del Mercato*”, ha anche competenza in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa (Titolo III, Capo II del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e in materia di conflitti di interessi (Legge 20 luglio 2004, n. 215).

<sup>17</sup> Istituita con la Legge 31 luglio 1997, n. 249, svolge il ruolo di garante sia della corretta competizione degli operatori sul mercato, sia delle libertà fondamentali dei cittadini in tema di consumi.

<sup>18</sup> Istituito dalla Legge 31 dicembre 1996, n. 675, intitolata “*Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*” (testo consolidato con il D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 467), svolge le funzioni specificate nell’art. 31 della legge istitutiva. Tra i compiti attribuitigli ricordiamo: il controllo della conformità dei trattamenti di dati personali a leggi e regolamenti e la segnalazione ai titolari o ai responsabili dei trattamenti delle modifiche da adottare per conseguire tale conformità.

<sup>19</sup> L’ISVAP, istituito con la Legge 12 agosto 1982, n. 576, svolge funzioni di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione e riassicurazione, nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina sulle assicurazioni private, compresi gli agenti ed i mediatori di assicurazione.

<sup>20</sup> L’Autorità, connotata da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa, è organo collegiale costituito da sette membri. Precedentemente all’entrata in vigore del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ossia prima del 1° luglio 2006, tale *Authority* era denominata Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

<sup>21</sup> Istituita con la Legge 14 novembre 1995, n. 481, svolge le funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell’energia elettrica e del gas.

<sup>22</sup> Istituita dall’art. 12, Legge 12 giugno 1990, n. 146 (come modificata dalla Legge n. 83/2000).

<sup>23</sup> L.D. Cerqua, *Il trattamento sanzionatorio*, in AA.VV., *I modelli organizzativi ex D.Lgs. n. 231/2001. Etica d’impresa e punibilità degli enti*, a cura di C. Monesi, Milano 2005.

L'esaustiva trattazione della tematica necessita, infine, di un breve cenno alle c.d. società miste, ossia a quelle società il cui capitale è costituito da conferimenti provenienti sia da soggetti pubblici che da privati<sup>24</sup>.

A parere di chi scrive, l'assoggettabilità o meno di tale categoria alla disciplina di cui al Decreto è risolvibile non tanto e non solo sulla base della natura giuridica riconosciuta, quanto piuttosto ripercorrendo la *ratio* sottesa alla disciplina.

In particolare, la dottrina ha evidenziato come accanto ad alcuni indici che inducono a ritenere applicabile la responsabilità *de qua* anche a tali enti (ossia, la lettera della legge e i chiarimenti forniti dai compilatori nella *Relazione* al Decreto), ne emergono altri (ossia la natura pubblica di tali società) che dovrebbero condurre alla soluzione opposta.

A tale proposito, si ritiene che, in realtà, stando al tenore letterale della norma, sia inequivocabile che la natura pubblicistica di un ente costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, all'esonero dalla disciplina in discorso, dovendo altresì concorrere la condizione che l'ente medesimo non svolga attività economica. Il Legislatore non fa alcuna distinzione, attraendo nell'alveo di operatività del Decreto tutte le forme societarie allo scopo "*di impedire che si creino situazioni di impunità proprio laddove il controllo dello Stato è meno rigido e pertanto più elevato il rischio di illeciti*"<sup>25</sup>.

Infine, appare opportuno ricordare come molte società a capitale interamente pubblico (come, per esempio, ENAV Spa) abbiano già provveduto a dotarsi di modelli organizzativi 231.

L'esaustiva trattazione della tematica necessita, infine, di un breve cenno agli enti nazionali a soggettività pubblica.

A tale proposito si può immediatamente rilevare come, dal combinato disposto dei commi II e III dell'art. 1, il carattere pubblico non costituisce di per sé un criterio di esclusione dell'ente dall'ambito applicativo della norma.

Stante l'ampiezza della norma, il Legislatore ha dovuto prevedere una serie di esclusioni.

Da una lettura sistematica di tali esclusioni si evince che solo gli enti pubblici economici rientrano nel campo di applicazione della normativa, così come si legge nella *Relazione* governativa al Decreto che giustifica l'inserimento di tali soggetti giuridici asserendo che essi "... *agiscono iure privatorum e che per questa ragione*

---

<sup>24</sup> Le società miste rappresentano una novità introdotta nell'ordinamento degli enti locali dall'art. 22 della Legge 8 giugno 1990, n. 142 che, nell'ambito delle diverse modalità tipizzate di gestione dei servizi pubblici locali, ha introdotto inizialmente lo strumento della società per azioni pubblico-privata a prevalente capitale pubblico locale. Precedentemente alla Legge n. 142/1990, all'ente locale era invece consentito di partecipare a società di capitali insieme a partner privati, sulla base del generale riconoscimento in capo all'ente di una capacità negoziale di diritto comune. Attualmente le società miste sono utilizzate sia per l'esercizio di servizi pubblici, che per la realizzazione di infrastrutture e dotazioni pubbliche, anche nell'ambito di processi di trasformazione urbana.

<sup>25</sup> G. Zanalda-M. Barcellona, *La responsabilità amministrativa delle società e i modelli organizzativi*, Milano, 2002.

*meritano una equiparazione agli enti a soggettività privata anche sotto il profilo della responsabilità derivante da reato”.*

Infine, il comma III esclude dai destinatari della disciplina gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale intendendosi, con tale locuzione, esclusivamente gli enti privati.

La norma si riferisce principalmente ai partiti politici ed ai sindacati, la cui sottoposizione alla materia potrebbe comportare conseguenze politicamente delicate e sconvenienti. L'intento è dunque quello di evitare che l'applicazione di sanzioni pecuniarie o, addirittura, interdittive previste dal Decreto possa risolversi in una compressione all'esercizio delle attività politiche e sindacali assistite da garanzie costituzionali.

Gli enti pubblici, viceversa, sono già esclusi dall'applicazione della normativa dallo stesso comma III, in cui il Legislatore utilizza una nozione estremamente ampia di Stato ricomprendendovi, sicuramente, anche gli enti di rilievo costituzionale appartenenti allo Stato-apparato<sup>26</sup>.

## **5. Responsabilità della società Capogruppo**

Il Decreto non contiene riferimenti diretti ai Gruppi d'impresa, probabilmente perché la normativa in commento è antecedente rispetto alla riforma del diritto societario del 2003 che, come noto, ha disciplinato, ma non definito, la materia. Il ricorso al “Gruppo di società”, infatti, non nasce da una previsione normativa, bensì “dall'inventiva imprenditoriale”, volta a valorizzare le potenzialità implicite nella forma giuridica della società per azioni. Spetta dunque all'interprete ricostruire la catena della responsabilità in caso di società facente parte di un Gruppo, individuandone i presupposti, i limiti e le garanzie.

Si ritiene opportuno, dunque, un intervento che sani tale vuoto legislativo, soprattutto se si considera il fatto che all'interno dei Gruppi d'impresa, la *holding* si attribuisce spesso i compiti di gestione strategica, riservando alle società controllate funzioni squisitamente operative. Ed è agevole prevedere che, come accade in materia di delega di funzioni alle persone fisiche, si delinei, anche per le società, un sistema di “scarico verso il basso” della responsabilità sanzionatoria della controllante sulla controllata. Correlativamente, appare verosimile che, anche in tale settore, la giurisprudenza reagisca mediante una sorta di “apicalizzazione”, con conseguente “penalizzazione a tutto tondo” dell'operato di controllante e controllata.

A questo proposito, dopo alcune pronunce di merito che hanno esteso la responsabilità alla società controllante o a più imprese del Gruppo, mediante il richiamo all'interesse di Gruppo o alla figura dell'amministratore di fatto, la Suprema Corte nel 2011 (*Cass., Sez. V, 20 giugno 2011, n. 24583*) è intervenuta affermando il

---

<sup>26</sup> In tal senso, cfr. M. Pelissero, *La responsabilità degli enti: alla ricerca di un difficile equilibrio tra modelli “punitivi” e prospettive di efficienza*, in *Legisl. pen.*, 2003; S. Vinciguerra, *La responsabilità dell'ente per il reato commesso nel suo interesse* (D.Lgs. n. 231/2001), Torino, 2004.

fondamentale principio per cui anche la Capogruppo può essere chiamata a rispondere sulla base del D.Lgs. n. 231/2001 per un reato commesso nell'ambito di una controllata. In particolare, la Corte di Cassazione, con sentenza emessa nell'ambito di una complessa inchiesta che vedeva numerose società accusate di corruzione per ottenere in Puglia appalti nella sanità, ha chiarito le condizioni di applicabilità, specificando che nella consumazione del reato deve concorrere una persona fisica (anche un amministratore di fatto) che agisce per conto della *holding* perseguendo anche il suo interesse.

Nel merito, i giudici della Suprema Corte, una volta chiarita l'idoneità della *holding* o delle altre società del Gruppo a rispondere ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 per i reati commessi nell'ambito di altre società del Gruppo medesimo richiedono, al fine dell'estensione della responsabilità, un rapporto qualificato tra autore del reato ed ente, reputando "*necessario che il soggetto che agisce per conto delle stesse abbia concorso nella commissione del reato*". Ciò a significare che la responsabilità di una società del Gruppo per il reato commesso dal suo apicale o sottoposto non determina necessariamente l'estensione della responsabilità ad altra società del Gruppo, salvo il caso in cui gli apicali o i sottoposti di quest'ultima abbiano concorso nel reato.

Ulteriore elemento necessario ai fini della responsabilità è l'aver agito oltre che nell'interesse proprio o di terzi anche nell'interesse concorrente dell'Ente; l'interesse o il vantaggio debbono essere presenti per tutte le società a cui la responsabilità ex D.Lgs. n. 231/2001 possa essere così imputata. In particolare, la società deve ricevere una potenziale o effettiva utilità, ancorché non necessariamente di carattere patrimoniale, derivante dalla commissione del reato presupposto.

Il punto centrale della pronuncia è quello relativo alla esclusione di ogni automatismo in merito all'estensione della responsabilità sulla base delle semplice appartenenza al Gruppo. La Cassazione, infatti, evidenzia come per la dichiarazione di responsabilità sia necessaria la sussistenza in concreto e congiuntamente di un criterio d'imputazione soggettivo e dell'interesse o vantaggio per l'impresa chiamata a rispondere; i presupposti dell'interesse e del vantaggio debbano essere verificati in concreto. Ciò a significare che la società deve ricevere una potenziale o effettiva utilità dalla commissione del reato, ancorché non necessariamente patrimoniale. Ci si riferisce, cioè, alla tematica dei c.d. vantaggi compensativi, mediante i quali l'interesse o il vantaggio si riflettono su tutto il Gruppo nel momento in cui una persona fisica, amministratore della società, commette un reato nell'interesse della stessa.

Pertanto, essendo ormai pacifico sia in dottrina che in giurisprudenza l'estensione della responsabilità alla *holding* per i reati commessi nell'ambito delle altre società del Gruppo<sup>27</sup>, ci si chiede: è sufficiente redigere un "Modello di Gruppo" op-

---

<sup>27</sup> Conf. Cass., Sez. V, 29 gennaio 2013, n. 4324, in cui la Suprema Corte ha confermato gli orientamenti precedenti in ordine all'imputabilità della Capogruppo definendo, inoltre, le condizioni e i requisiti necessari idonei ad assumere un significativo rilievo ai sensi della normativa di cui al Decreto n. 231. Segnatamente, il giudice di legittimità, disattendendo quanto sostenuto dalla ricorrente, ha ribadito l'estensività della responsabilità alla *holding* per tutti i casi in cui l'autore del reato abbia agi-