

PIANO ANTICORRUZIONE E MODELLO 231 NEGLI ENTI LOCALI

Proprio in questi giorni in cui gli enti locali approvano i piani anticorruzione, su proposta dei segretari comunali individuati come responsabili della prevenzione della corruzione, la Quinta Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 4677 del 30 gennaio 2014, stimola una riflessione sul rapporto esistente tra la legge 190/2012 ed il modello organizzativo previsto dal decreto legislativo 231/2001.

La legge anticorruzione “ *ha cercato di rispondere ad una diffusa richiesta di un intervento riformatore e innovatore che non si fermasse al solo settore penale e si è proposta l’ambizioso programma non soltanto di ritoccare la materia dei reati contro la pubblica amministrazione, ma anche di introdurre all’interno della P.A. discipline preventive rispetto a situazioni favorevoli per la consumazione di illeciti e corrispondenti misure sanzionatorie amministrative*”. (1)

In questa ottica ha previsto l’introduzione nel sistema degli enti locali di una serie di strumenti mutuati in parte dai modelli di organizzazione, gestione e controllo delle organizzazioni plurisoggettive e delle imprese previsti dal D.Lgs. 231/2001, che così possiamo riassumere: piano di prevenzione con la mappatura delle aree più a rischio e misure volte ad abbattere il rischio, codici di comportamento, trasparenza, tutela per chi denuncia fenomeni corruttivi, integrità, formazione del personale, tutti volti a promuovere la cultura della legalità nell’attività amministrativa.

Occorre ricordare che il decreto legislativo n. 231/2001 ha introdotto nell’ordinamento italiano, a carico delle società (persone giuridiche), un regime di responsabilità penale per alcuni reati commessi o tentati da amministratori, dipendenti e soggetti sottoposti alla direzione o vigilanza delle società, nell’interesse o a vantaggio delle stesse e che tale responsabilità si aggiunge a quella della persona fisica che ha realizzato materialmente il fatto. In particolare all’art. 6 è previsto che la responsabilità delle società viene esclusa se sono stati adottati ed efficacemente attuati, prima della commissione di reati, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati stessi, ed inoltre se il compito di vigilare su quest’ultimi è stato affidato ad un organismo dell’ente dotato di “ autonomi poteri di iniziativa e di controllo “.

Pertanto le associazioni di categoria (Confindustria nel caso di specie) hanno elaborato un modello organizzativo aziendale, successivamente comunicato al Ministero della Giustizia per eventuali osservazioni o integrazioni, invitando le società aderenti ad adottare il proprio modello organizzativo sulla base di quello generale.

Sulla falsariga di quanto previsto per le società, anche il piano di prevenzione della corruzione negli enti locali deve essere redatto sulla base delle indicazioni e linee guida contenute nel piano nazionale approvato dalla CIVIT, oggi ANAC, con l’obbligo dell’invio al Dipartimento della Funzione Pubblica tramite il sistema “ *PERLA PA* “.

Il responsabile della prevenzione della corruzione può andare esente da responsabilità, se prova di aver predisposto il piano, con un’inversione dell’onere della stessa di dubbia costituzionalità, prima della commissione di un reato di corruzione inteso in senso lato e accertato con sentenza passata in giudicato, ed infine se prova ulteriormente di aver osservato le relative prescrizioni e di aver vigilato sul funzionamento del piano stesso.

Ma, nel caso esaminato la Corte di Cassazione con la sentenza n. 4677, in accoglimento del ricorso promosso dalla procura generale contro la sentenza della Corte d’Appello di Milano, per i vertici aziendali dell’Impregilo accusati di aggio non è scattata l’esimente da responsabilità pur

essendo presente un modello 231, circostanza di contro riconosciuta dal giudice di primo grado e dalla stessa Corte d'Appello, perché evidentemente il modello è stato ritenuto dalla Cassazione non adeguato, per cui si avrà un nuovo giudicato da parte un'altra sezione della Corte d'Appello.

La sentenza afferma poi un altro importante principio, che richiama l'autonomia e l'indipendenza del responsabile della prevenzione della corruzione, in base al quale va esclusa la subordinazione dell'organo di controllo al controllato, per cui negli enti locali andrebbe riformato il rapporto che intercorre tra il sindaco e il segretario comunale, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione e dei controlli interni.

Come giustamente osserva il giudice costituzionale Sabino Cassese: “ *Occorre uscire dal circolo vizioso dello spoils system. Bisogna fare una verifica degli incumbents, stabilizzarli, eliminare lo spoils system e sostituirlo con un meccanismo fast stream, tipo ENA francese, che serva sia al reclutamento sia alla collocazione*”.(2)

La sentenza n. 4677 della Suprema Corte di Cassazione, comunque, apre nuove e più approfondite riflessioni perché “ *il sistema-modello 231, imperniato sulla responsabilità amministrativa, non ha registrato sin qui gli esiti attesi, Omissis.....,mentre i giudici penali, nella maggior parte dei casi, hanno bocciato i modelli ritenendoli generici e poco adatti all'organizzazione dell'ente* “. (3)

Il Segretario Generale

Umberto Imperi

(1) Franco Coppi, prefazione al libro” La legge anticorruzione “di Andrea Conz e Luigi Levita, Dike giuridica editrice, Roma 2012.

(2) Sabino Cassese, articolo “ Come migliorare la macchina dello Stato “ Il Sole 24 Ore del 21.07.2013.

(3) Franca Iuliano, Disciplina anticorruzione e legge n. 231/2001: riflessioni su due sistemi a confronto, in Amministrativ@mente, rivista di diritto amministrativo fascicolo n.6/2013.