

L'ORGANISMO DI VIGILANZA

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

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA E PENALE DEI DIPENDENTI PUBBLICI. Il D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 ha introdotto un regime di responsabilità amministrativa a carico degli enti come conseguenza di alcune fattispecie di reato commesse nell'interesse oppure a vantaggio degli stessi: da persone che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione degli enti stessi o di una loro unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, ovvero da persone fisiche che esercitino, anche di fatto, la gestione e il controllo degli enti medesimi, nonché; da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati. Tale responsabilità si aggiunge a quella (penale) della persona fisica che ha realizzato effettivamente il reato. Le sanzioni si distinguono in pecuniarie ed interdittive, quali la sospensione o revoca di licenze o concessioni, l'interdizione dall'esercizio dell'attività, il divieto di contrarre con la PA, l'esclusione o revoca di finanziamenti e contributi, il divieto di pubblicizzare beni e servizi.

I REATI E IL REGIME DI RESPONSABILITÀ GIURIDICA. Quanto alla tipologia di reati destinati a comportare il suddetto regime di responsabilità amministrativa a carico degli Enti, il Decreto, nel suo testo originario (artt. 24 e 25), si riferisce ad una serie di reati commessi nei rapporti con la PA. Trattasi dei seguenti reati:

- corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.);
- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.);
- istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.);
- concussione (art. 317 c.p.);
- malversazione a danno dello Stato, UE o altro ente pubblico (art. 316-bis c.p.);
- indebita percezione di contributi, finanziamenti o altre erogazioni da parte dello Stato, dell'Unione Europea o di altro ente pubblico (art. 316-ter c.p.);
- truffa in danno dello Stato, UE o altro ente pubblico (art. 640, c. 2, n. 1 c.p.);
- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, art. 640-bis c.p.
- frode informatica in danno dello Stato, UE o altro ente pubblico (art. 640-ter).

MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E DI GESTIONE ED ESONERO DALLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA. E' prevista l'adozione di un "Modello di Organizzazione e di Gestione", strumento di buon governo e mezzo per prevenire il compimento dei reati previsti dal Decreto. L'art. 6 introduce una particolare forma di esonero dalla responsabilità amministrativa dipendente da reato, pur quando un reato venga inopinatamente commesso, qualora l'Ente dimostri:

- di aver adottato ed efficacemente attuato attraverso il suo organo dirigente, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- di aver affidato ad un organismo, dotato di autonomi poteri d'iniziativa e di controllo, il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, nonché di curare il loro aggiornamento;
- che le persone che hanno commesso il reato hanno agito eludendo fraudolentemente i suddetti modelli di organizzazione e di gestione;
- che non vi sia stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla precedente lett. b).

Il Decreto prevede, inoltre, che in relazione all'estensione dei poteri delegati ed al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), debbano rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le aree a rischio di commissione dei reati previsti dal Decreto;
- predisporre specifici protocolli al fine di programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- prevedere modalità di individuazione e di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di tali reati;
- prescrivere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello;
- configurare un sistema disciplinare interno idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Lo stesso Decreto dispone che i modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui sopra, sulla base di codici di comportamento (denominati anche Linee Guida) redatti dalle associazioni rappresentative di categoria e comunicati al Ministero della Giustizia.

Attraverso l'individuazione delle attività esposte al rischio di reato e la loro conseguente proceduralizzazione, si vuole, da un lato, determinare una piena consapevolezza in tutti coloro che operano in nome e per conto di un Istituto di poter incorrere in un illecito passibile di sanzione; dall'altro, grazie ad un monitoraggio costante dell'attività, consentire all'Istituto di intervenire tempestivamente per prevenire o contrastare la commissione dei reati stessi.

Punti cardine del Modello sono:

- la mappatura delle attività a rischio, ossia quelle attività nel cui ambito è possibile la commissione dei reati previsti dal Decreto;
- l'individuazione dell'Organismo di Vigilanza (O.d.V.) e l'attribuzione al medesimo di specifici compiti di vigilanza sull'efficace e corretto funzionamento del Modello;
- la verifica e documentazione di ogni operazione rilevante;
- la definizione di poteri organizzativi coerenti con le responsabilità assegnate;
- la verificabilità ex post dei comportamenti, nonché del funzionamento del Modello con conseguente aggiornamento periodico;
- la diffusione ed il coinvolgimento di tutti i responsabili dell'Istituto nell'attuazione delle regole comportamentali e delle procedure istituite.

LE LINEE GUIDA REGIONALI. Alcune Regioni (Lombardia) hanno predisposto delle proprie Linee Guida, per la definizione di modelli di organizzazione, gestione e controllo degli enti accreditati che erogano servizi nell'ambito della filiera istruzione-formazione-lavoro, il cui contenuto può essere così schematizzato:

- individuazione delle aree di rischio, volta a verificare in quale area/settore sia possibile la realizzazione dei reati previsti dal Decreto;
- predisposizione di un sistema di controllo in grado di prevenire i rischi di realizzazione dei predetti reati attraverso l'adozione di appositi protocolli.

LE COMPONENTI DI CONTROLLO. Le componenti più rilevanti del sistema di controllo proposto sono:

- codice etico;
- sistema organizzativo;
- sistemi di controllo e gestione;

- comunicazione al personale e sua formazione.

Le componenti del sistema di controllo devono rispettare i seguenti principi: verificabilità, documentabilità, coerenza e congruenza di ogni operazione; documentazione dei controlli; previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per la violazione delle procedure previste dal Modello; individuazione dei requisiti dell'organismo di vigilanza, riassumibili come segue: autonomia e indipendenza; professionalità; continuità di azione.

La mancata conformità a punti specifici delle Linee Guida non inficia di per sé la validità del Modello. Il singolo Modello infatti, dovendo essere redatto con riguardo alla realtà concreta dell'ente cui si riferisce, ben può discostarsi dalle Linee Guida, per garantire maggiormente le esigenze tutelate dal Decreto.

ORGANISMO DI VIGILANZA (O.D.V.). In attuazione di quanto previsto dal Decreto, l'organo cui affidare il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello, nonché di curarne l'aggiornamento, deve essere un organo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo. Le linee guida dettano una serie di criteri utili per una migliore efficacia della portata preventiva del Modello Organizzativo anche in punto di individuazione concreta dell'OdV. Nello specifico, per un efficace svolgimento delle proprie funzioni, l'OdV deve soddisfare i seguenti requisiti:

Autonomia. All'OdV, che risponde della propria attività direttamente all'organo dirigente, deve essere assicurata completa autonomia;

Professionalità. E' necessario che i componenti dell'O.d.V. abbiano competenze in materia di metodologie per l'individuazione delle frodi e per la rilevazione dei rischi, necessarie per la prevenzione dei reati e per la verifica del rispetto del Modello da parte degli appartenenti all'organizzazione;

Continuità di azione. Tale requisito è soddisfatto dalla presenza di una struttura interna dedicata all'attività di vigilanza sul Modello.

Le Linee Guida sottolineano in ogni caso l'opportunità di adeguare la composizione dell'OdV alle caratteristiche ed alle dimensioni della singola realtà.

PRINCIPI GENERALI IN TEMA DI NOMINA E SOSTITUZIONE DELL'ORGANISMO DI VIGILANZA. La nomina quale componente dell'Organismo di Vigilanza è condizionata alla presenza dei requisiti soggettivi di onorabilità vigenti per gli amministratori di imprese (cfr. art. 2382 c.c.), nonché all'assenza di cause di incompatibilità con la nomina stessa, ossia potenziali conflitti di interesse con il ruolo e i compiti che si andrebbero a svolgere, quali, a titolo meramente esemplificativo:

- situazioni personali o professionali tali da pregiudicare l'indipendenza richiesta dal ruolo e dai compiti propri dell'Organismo di Vigilanza;
- funzioni di amministrazione, nei tre esercizi precedenti alla nomina quale membro dell'OdV ovvero all'instaurazione del rapporto di consulenza/collaborazione con lo stesso Organismo, di imprese sottoposte a fallimento, liquidazione coatta amministrativa o altre procedure concorsuali;
- sentenza di condanna, anche non passata in giudicato, ovvero sentenza di applicazione: della pena su richiesta (il c.d. "patteggiamento") per i delitti richiamati dal d. lgs. 231/2001 o da altri delitti comunque incidenti sulla moralità professionale; condanna, con sentenza, anche non passata in giudicato, a una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici, ovvero l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese.

Nel caso di dimissioni di uno o più componenti dell'Organismo di Vigilanza, il Consiglio d'Istituto provvede alla loro sostituzione con propria deliberazione.

Al fine di garantire la stabilità e le prerogative dell'OdV, la revoca dei poteri e l'attribuzione degli stessi ad altro soggetto, potrà avvenire soltanto per giusta causa, mediante un'apposita delibera del CI. In tale circostanza l'OdV, ovvero ciascuno dei suoi componenti, potrà far pervenire al CI le proprie osservazioni in merito. Per "giusta causa" di revoca potrà intendersi, a titolo meramente esemplificativo:

- una grave negligenza nell'assolvimento dei compiti connessi con l'incarico;
- l'"omessa o insufficiente vigilanza" da parte dell'OdV, secondo quanto previsto dall'art. 6, c. 1, lett. d), D. Lgs. 231/2001, risultante da una sentenza di condanna, anche non passata in giudicato, emessa nei confronti dell'Ente ai sensi del D. Lgs. 231/2001 ovvero da sentenza di applicazione della pena su richiesta (il c.d. patteggiamento);
- il sopraggiungere di un motivo di incompatibilità/ineleggibilità.

In casi di particolare gravità, il CI potrà comunque disporre la sospensione dei poteri o delle funzioni di un singolo componente dell'OdV e la nomina di un Organismo ad interim. Tenuto conto della peculiarità delle attribuzioni dell'OdV e dei connessi contenuti professionali, nello svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo esso può essere supportato da personale dedicato. Inoltre, può avvalersi dell'ausilio delle funzioni presenti in Istituto che, di volta in volta, si rendessero necessarie e potrà anche utilizzare consulenti esterni, quando ciò risultasse necessario.

FUNZIONI E POTERI DELL'ODV. L'OdV si dota di un proprio regolamento. L' OdV è chiamato a svolgere le seguenti attività:

- verificare l'efficienza e l'efficacia del Modello anche in termini di rispondenza tra le modalità operative adottate in concreto e gli standard di comportamento e le procedure previste dal Modello stesso;
- curare che l'Istituto attui un costante aggiornamento del Modello, formulando, ove necessario, alla Dirigenza le proposte per eventuali aggiornamenti e adeguamenti da realizzarsi mediante le modifiche e/o le integrazioni che si dovessero rendere necessarie in conseguenza di significative violazioni delle prescrizioni del Modello; significative modificazioni dell'assetto interno dell'istituto e/o delle modalità di svolgimento delle attività; modifiche normative;
- assicurare il periodico aggiornamento del sistema di identificazione, mappatura e classificazione delle attività sensibili;
- rilevare gli eventuali scostamenti comportamentali che dovessero emergere dall'analisi dei flussi informativi e dalle segnalazioni alle quali sono tenuti i responsabili delle varie funzioni, nonché dall'attività propria di verifica;
- segnalare tempestivamente alla Dirigenza, per gli opportuni provvedimenti, le violazioni accertate del Modello;
- far promuovere e definire le iniziative per la diffusione della conoscenza e della comprensione dei contenuti del D. Lgs. 231/2001, del Modello, nonché per la formazione del personale e la sensibilizzazione dello stesso all'osservanza dei principi contenuti nel Modello; nel predisporre un efficace sistema di comunicazione interna per consentire la trasmissione di notizie rilevanti ai fini del D. Lgs. 231/2001 garantendo la tutela e riservatezza del segnalante; nel riferire periodicamente al dirigente scolastico e al Consiglio d'istituto circa lo stato di attuazione e di operatività del Modello.

OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DELL'ODV E FLUSSI INFORMATIVI. Ogni informazione conosciuta dalle funzioni interne all'Istituto, proveniente anche da terzi ed attinente all'attuazione del Modello stesso nelle aree di attività a rischio dovrà essere portata a conoscenza dell'O.d.V.

Le informazioni riguardano in genere tutte le notizie relative alla presumibile commissione dei reati previsti dal Decreto in relazione all'attività dell'Istituto o a comportamenti non in linea con le regole di condotta adottate dall'istituto stesso. L'afflusso di segnalazioni, incluse quelle di natura ufficiosa, deve essere canalizzato verso l'O.d.V. Le segnalazioni, aventi ad oggetto ogni violazione accertata o presunta del Modello, dovranno essere raccolte sia che siano effettuate in forma scritta, che in forma orale o in via telematica. L'O.d.V. agisce in modo da assicurare la riservatezza circa l'identità del segnalante, fatti salvi gli obblighi di legge e la tutela dei diritti della Scuola o delle persone accusate erroneamente e/o in mala fede. Il comportamento commissivo od omissivo volto ad eludere gli obblighi di informazione nei confronti dell'OdV, costituisce illecito disciplinare ai sensi del cap. 6 del presente Modello.

OBBLIGHI DI INFORMATIVA RELATIVI AD ATTI UFFICIALI. Oltre alle segnalazioni anche ufficiose di cui al paragrafo precedente, devono essere obbligatoriamente trasmesse all'O.d.V. le informazioni concernenti:

i provvedimenti e/o notizie provenienti dalla Magistratura, da organi di polizia giudiziaria, o da qualsiasi altra autorità, dai quali si evinca lo svolgimento di indagini, anche nei confronti di ignoti, concernenti l'Istituto, per i reati previsti dal Decreto;

i rapporti predisposti dai responsabili di altre funzioni aziendali nell'ambito della loro attività di controllo, dai quali possano emergere fatti, atti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto all'osservanza delle norme del Decreto;

le notizie relative all'effettiva attuazione, a tutti i livelli dell'istituto, del Modello Organizzativo con evidenza dei procedimenti disciplinari svolti e delle eventuali sanzioni irrogate (ivi compresi i provvedimenti verso i dipendenti).

SISTEMA DISCIPLINARE E SANZIONATORIO. Un aspetto essenziale per l'efficace attuazione del Modello è la predisposizione di un adeguato sistema disciplinare e sanzionatorio che contrasti ogni possibile violazione delle regole di condotta delineate dal Modello stesso per prevenire i reati di cui al Decreto e, in generale, delle procedure interne richiamate dal Modello (cfr. art. 6, comma secondo, lett. e, art. 7, comma quarto, lett. b) o attuative del medesimo.

L'applicazione delle sanzioni prescinde dall'effettiva commissione di un reato e, quindi, dal sorgere e dall'esito di un eventuale procedimento penale.

Sono soggetti al sistema sanzionatorio e disciplinare, di cui al presente Modello, tutti i dipendenti ed i collaboratori della Scuola, nonché tutti coloro che abbiano rapporti contrattuali con l'istituto, nell'ambito dei rapporti stessi.

Il procedimento per l'erogazione delle sanzioni di cui tiene conto delle particolarità derivanti dallo status giuridico del soggetto nei cui confronti si procede.

L'OdV verifica che siano adottate misure specifiche per l'informazione di tutti i soggetti sopra previsti, sin dal sorgere del loro rapporto con la Scuola, circa l'esistenza ed il contenuto del presente apparato sanzionatorio.

I comportamenti tenuti dai dipendenti in violazione delle singole regole comportamentali dedotte nel presente Modello sono definiti come illeciti disciplinari.

Le lavoratrici ed i lavoratori della Scuola sono soggetti alle iniziative di controllo legittimamente svolte dall'O.d.V. in esecuzione dei compiti attribuitigli dal presente Modello Organizzativo; ostacolare l'attività dell'O.d.V. costituisce illecito disciplinare. Con riferimento alle sanzioni erogabili, esse rientrano tra quelle previste dal Regolamento interno della Scuola approvato, dal Consigli d'Istituto e/o dal sistema sanzionatorio previsto dal CCNL vigente.

Il sistema disciplinare descrive i comportamenti sanzionati secondo il rilievo che assumono le singole fattispecie considerate e le sanzioni in concreto previste per la commissione dei fatti, sulla base della loro gravità.

In relazione a quanto sopra, il Modello fa riferimento alle sanzioni ed alle categorie di fatti sanzionabili previste dal predetto CCNL, al fine di ricondurre le eventuali violazioni del Modello nelle fattispecie già previste dalle predette disposizioni.

Fermi restando gli obblighi in capo alla Scuola derivanti dallo Statuto dei Lavoratori, i comportamenti che costituiscono violazione del Modello, corredate dalle relative sanzioni, sono molteplici.

Richiamo verbale, Richiamo scritto, Multa, Sospensioni, Licenziamento

IL REGOLAMENTO. È sempre utile predisporre l'apposito regolamento dell'OdV esterno.