



COMUNE DI RIPE SAN GINESIO PROVINCIA DI MACERATA

Piazza Vittorio Emanuele II, 8 – 62020 RIPE SAN GINESIO
Tel. e Fax: +39 0733 500102 – 500374

comune.ripesanginesio.mc@legalmail.it



RIPE – Città d'Arte Contemporanea

Procedura per la segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (C.D. WHISTLEBLOWING)

Integrazione delle disposizioni contenute nell'art. 6 del vigente Codice di
comportamento integrativo approvato dalla Giunta comunale
con delibera n. 14 del 31 gennaio 2014

Contesto normativo di riferimento

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista sia in convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, sia in alcune raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (in alcuni casi in modo vincolante, in altri sotto forma di invito ad adempiere).

L'articolo 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (intitolato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti") stabilisce testualmente:

- 1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*
- 2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*
- 3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*
- 4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.*

COMUNE DI RIPE SAN GINESIO

PROVINCIA DI MACERATA



La disposizione richiamata delinea dunque una protezione generale e astratta: essa deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale, per effettuare la propria segnalazione, deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti un'esposizione a misure discriminatorie. Questa tutela è peraltro funzionale all'emersione dei fenomeni di corruzione e di *mala gestio* e, quindi, risponde ad un obiettivo interesse dell'Ente e dell'ordinamento.

Analoghe norme di tutela sono contenute anche nel **Regolamento recante codice di comportamento generale dei dipendenti pubblici, di cui al DPR n. 62/2013**.

Sulla base delle previsioni contenute nelle disposizioni normative sopra riportate l'art.6 del Codice di comportamento integrativo del Comune di Ripa San Ginesio dispone:

- 1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e, in particolare, le prescrizioni contenute nel piano triennale di prevenzione della corruzione.*
- 2. Ogni dipendente collabora con il Responsabile per la prevenzione della corruzione, comunicando allo stesso i dati e le informazioni eventualmente richieste e segnalando, per il tramite del proprio responsabile, eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante ai fini del presente articolo e dell'art.8 del Codice Generale. La segnalazione da parte di un responsabile viene indirizzata direttamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione.*
- 3. Il destinatario delle segnalazioni di cui al comma precedente adotta ogni cautela affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante ai sensi dell'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rilevata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato; tale ultima circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/1990 e s.m.i.*
- 4. L'amministrazione garantisce ogni misura di riservatezza a tutela del dipendente che segnala un illecito nell'amministrazione.*

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione del-

COMUNE DI RIPE SAN GINESIO

PROVINCIA DI MACERATA



la corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, tutte le PP.AA. devono porre in essere ed attuare.

Nell'ambito del Piano Triennale di prevenzione della corruzione adottato dal Comune di Rippe San Ginesio la tutela del dipendente che segnala illeciti è stata indicata tra le misure di carattere trasversale relative all'organizzazione e all'attività dell'Ente, come misura obbligatoria.

Il D.L. n. 90/2014 all'art. 31, modificando il testo dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, ha individuato nell'ANAC il soggetto potenzialmente destinatario delle segnalazioni e disponendo che l'ANAC «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165».

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54 bis.

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 l'ANAC ha adottato le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

L'obiettivo consiste, dunque, nel dettare una disciplina volta a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui vengono a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela.

PROCEDURA

Ad integrazione delle previsioni contenute nel Codice di comportamento integrativo, e sulla base delle indicazioni fornite dall'ANAC nella determinazione n. 6/2015 precedentemente citata, la procedura interna per la gestione delle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti all'interno del Comune di Rippe San Ginesio sarà articolata nel modo seguente:

1. Modalità di trasmissione e ricezione della segnalazione

I dipendenti del Comune che vengano a conoscenza di condotte illecite possono segnalarle inviando, tramite **posta elettronica interna**, una comunicazione al proprio Dirigente o al Segretario generale, utilizzando il modulo reperibile sia sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "altri contenuti - Corruzione".

Le segnalazioni ricevute dai Dirigenti devono essere comunque inoltrate all'indirizzo di posta elettronica del Segretario generale (RPC). Nel caso in cui la segnalazione riguardi tale ul-

COMUNE DI RIPE SAN GINESIO

PROVINCIA DI MACERATA



timo soggetto, questa può essere trasmessa direttamente al Presidente dell'ANAC, collegandosi al sito istituzionale dell'Autorità.

2. Oggetto della segnalazione

Secondo quanto spiegato dall'ANAC nelle linee guida, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono **non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, del Codice penale (ossia: Art. 314. Peculato.**

Art. 316. Peculato mediante profitto dell'errore altrui.

Art. 317. Concussione.

Art. 318. Corruzione per l'esercizio della funzione.

Art. 319. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Art. 319-quater. Induzione indebita a dare o promettere utilità.

Art. 328. Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione)

ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, ed altresì i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «**in ragione del rapporto di lavoro**» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Resta ferma la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del Codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del Codice penale.

In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, quest'ultimo può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione.

In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite, o all'ANAC.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: sia in quanto è necessario tener conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia per evitare che l'Amministrazione svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti de-

COMUNE DI RIPE SAN GINESIO

PROVINCIA DI MACERATA



nunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

3. Istruttoria e tutela della riservatezza dell'identità del dipendente

Le segnalazioni pervenute sono gestite dal Segretario Comunale o da persona di sua fiducia e sotto la sua direzione, soggetta agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla sua ricezione e in ogni fase successiva.

Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità: nell'ambito della procedura disciplinata dall'art. 54 bis del D.lgs. 165/01 **non verranno, pertanto, prese in considerazione segnalazioni anonime.**

La segnalazione al superiore gerarchico, al Segretario generale RPC o all'ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria.

Il Responsabile della Prevenzione della corruzione prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria.

Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, adottandole necessarie cautele.

Nel caso ravvisi la non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per gli eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'ANAC, per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

Nel caso di trasmissione a soggetti interni all'amministrazione dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, eliminando ogni riferimento dal quale sia possibile risalire all'identità del segnalante.

I soggetti interni all'amministrazione devono informare il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'eventuale adozione di provvedimenti di propria competenza.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di

COMUNE DI RIPE SAN GINESIO

PROVINCIA DI MACERATA



una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

Le disposizioni contenute nell'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001 sono volte a proteggere il dipendente che, per via della segnalazione effettuata, rischia di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

La predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile.

La tutela non trova applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa.

La cessazione della tutela dovrebbe comunque discendere dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043 del codice civile) e, quindi, sembrerebbe necessaria una pronuncia giudiziale.

A giudizio dell'ANAC solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessano le condizioni di tutela dello stesso.

Se dalla contestazione ha origine un **procedimento disciplinare** che si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare a causa della segnalazione può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

In tal caso il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari dovrà valutare se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta, come previsto dalla L. n.241/1990.

Gravano sul Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

Ai sensi dell'art. 54-bis, comma 4, la segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/1990.