

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL NUOVO CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DEL COMUNE DI GRAVELLONA LOMELLINA

Normativa di riferimento

- D.Lgs. 30.03.2001, n. 165: “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.” – artt. 54 e 54bis;

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, così come sostituito dall'art.1, comma 44, della Legge 6.11.2012 n. 190, stabilisce quanto segue:

“1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

2. Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55 quater, comma 1.

4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno.

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.”

L'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dall'art.1, comma 51, della Legge 6.11.2012 n. 190, stabilisce quanto segue:

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'inculpato.

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.

- Legge 6.11.2012, n. 190: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione" – art. 1, commi 44 e 54;
- D.P.R. 16.04.2013, n. 62: “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” – art. 1, comma 2;

L'art. 1, comma 2, del DPR n. 62 del 16.04.2013, di approvazione del “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”, dispone che: “Le previsioni del presente codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001”;

- CIVIT - Delibera n. 75 del 24.10.2013: “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)”;

- ANAC – Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015: ““Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”

Predisposizione codice – Revisione

Il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Gravellona Lomellina era già stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 4 del 31.01.2014.

Con l'adozione da parte dell'ANAC della determinazione n. 6 del 28.04.2015, con la quale venivano stabilite le linee guida per predisporre procedure atte alla tutela del whistleblower, si è resa necessaria una integrazione al Codice già adottato. Contestualmente si è provveduto ad una generale revisione del documento, al fine di renderlo ancora più adatto alla realtà locale, sempre in continua evoluzione.

La procedura di revisione è stata regolarmente effettuata, come previsto dalla normativa vigente, dal RPC, che nel Comune di Gravellona Lomellina corrisponde alla figura del Segretario Comunale, il quale con determinazione n. 137 del 13.10.2015 ha avviato la procedura di approvazione del Nuovo Codice di comportamento.

Coinvolgimento stakeholder.

Al fine di consentire una ampia partecipazione al processo di revisione del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Gravellona Lomellina, sul sito internet dell'ente www.comune.gravellonalomellina.pv.it dal 13.10.2015 al 13.12.2015 è stato pubblicato un avviso con le modalità per la comunicazione di eventuali osservazioni.

Si è provveduto ad attestare, come da documentazione agli atti, che entro il termine previsto per eventuali comunicazioni di proposte di modifica e/o integrazione al Nuovo Codice, fissato nel 13.12.2015, non sono pervenute istanze.

Modifica ART. 9

L'art. 9 della bozza Nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Gravellona Lomellina risulta così formulato:

Articolo 9 Prevenzione della corruzione

Tutto il personale dell'Ente è tenuto ad osservare le misure per la prevenzione degli illeciti contemplate nel PTPC, ed a prestare la sua collaborazione al Responsabile assicurando ogni informazione e adempimento richiesti, nonché l'espletamento delle specifiche incombenze che, in relazione al ruolo rivestito nell'Ente, sono individuate a suo carico nel Piano medesimo.

Il dipendente è tenuto a segnalare, in via riservata, al RPC, le situazioni di illecito o irregolarità di cui venga a conoscenza sul luogo di lavoro e durante lo svolgimento delle proprie mansioni.

Costituisce oggetto di segnalazione qualsiasi situazione di abuso delle funzioni di servizio da parte di un dipendente o collaboratore esterno dell'Ente al fine di ottenere vantaggi privati e comportamenti, rischi, reati ed altre irregolarità che possono risultare a danno dell'interesse pubblico e per i quali l'ordinamento in materia disciplinare li ricolleggi, se tenuti, ad una sanzione disciplinare.

La comunicazione dovrà essere il più circostanziata possibile. Nei casi di comunicazione verbale, il RPC ne redige sintetico verbale sottoscritto dal dichiarante.

Il RPC adotta le misure previste dalla legge a tutela dell'anonimato del segnalante ed a garanzia che la sua identità non sia indebitamente rivelata, ad eccezione dei casi di accertata responsabilità per calunnia o diffamazione.

In merito si applicano le disposizioni dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 in base al quale:

- a) 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;*
- b) qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente imprescindibile per la difesa dell'incolpato;*
- c) la segnalazione è sottratta all'accesso: il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell'ipotesi di esclusione di cui all'art. 24 co.1 lett a) della Legge n. 241/90 e s.m.i.*

La tutela dell'anonimato non può essere garantita nei casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato stesso non possa essere opposto ad indagini penali, tributarie, amministrative, ispezioni etc..

Il dipendente che denuncia o riferisce al proprio superiore condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in occasione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o discriminato a causa, diretta o indiretta, della propria denuncia o segnalazione.

9.1 – Modalità e destinatari della segnalazione

La segnalazione deve essere indirizzata al RPC del Comune di Gravellona Lomellina.

La segnalazione presentata deve essere protocollata in via riservata e la tenuta del relativo registro.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

- a) mediante invio all'indirizzo di posta elettronica segretario@comune.gravellonalomellina.pv.it . In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal RPC che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;*
- b) a mezzo del servizio postale; in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata/personale";*
- c) mediante consegna diretta al RPC.*

9.2 – Verifica della fondatezza della segnalazione

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al RPC che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il RPC può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Agenzia delle Entrate e della Polizia Locale del Comune di Gravellona Lomellina).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il RPC, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;*

- b) *a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile del Servizio di appartenenza dell'autore della violazione accertata, nonché ai Responsabili competenti ad adottare gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'amministrazione*
- c) *ad adottare tutti i provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, rivestendo il ruolo di Responsabile dell'Ufficio Provvedimenti Disciplinari.*

9.3 – Responsabilità del Whistleblower

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del whistleblower nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente procedura, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente.

A seguito di ulteriore e definitiva revisione della Bozza del Nuovo Codice di Comportamento dei Dipendenti del Comune di Gravellona Lomellina, si ritiene utile integrare il suddetto articolo nel seguente modo:

9.4 – Segnalazioni Anonime

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

Resta fermo il requisito della veridicità di fatti o situazioni segnalati a tutela del denunciato.

Si invita però il segnalante a non restare anonimo, ma a dare le proprie generalità per tre motivi:

- 1) per superare il contesto socio-culturale restio alla segnalazione di comportamenti altrui ed a diffondere i principi di sano e legale comportamento;*
- 2) per la garanzia esclusiva di gestione da parte del RPC della segnalazione in modo da accertarla e verificarla con discrezione e con garanzia di riservatezza;*
- 3) per consentire, attraverso lo strumento informatico, il dialogo con il segnalante in modo riservato.*

9.5 – Divieto di discriminazione nei confronti del Whistleblower

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti dell'Ente.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPC, il quale:

- a) valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione, nonché la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine dell'Ente;*
- b) segnala l'ipotesi di discriminazione all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.*

Struttura del Nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Gravellona Lomellina

Il Nuovo Codice è composto da 18 articoli.

Gli elementi più specifici e significati sono così determinati:

- Disciplina dei regali, compensi e altre utilità
- Comunicazione degli interfessi finanziari
- Disciplina dei conflitti di interesse e obbligo di astensione
- Misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza
- Disciplina del comportamento nei rapporti privati, in servizio e con il pubblico
- Disposizioni particolari per i Responsabili di Servizio
- Misure in materia di vigilanza, controllo, monitoraggio e violazione dei doveri del Codice.

Conclusione

Il Codice approvato dovrà essere pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune, unitamente alla presente "Relazione illustrativa" e, come indicato nel comunicato della CIVIT-ANAC del 25.11.2013, all'Autorità di vigilanza dovrà essere inviato esclusivamente il link alla pagina di pubblicazione sul sito istituzione del Codice di Comportamento e della Relazione illustrativa.

Gravellona Lomellina, lì 29.01.2016

IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE
IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Maurizio VISCO