

Procedura per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

Il Comune di Tricesimo, in attuazione dell'art. 1, comma 51 della legge 190/2012 – che introduce l'art. 54 bis nel d.lgs. 165/2001 (Testo unico sul lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione) - individua la procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità riscontrate nell'ambito dello svolgimento del proprio lavoro da parte del personale dipendente e dei collaboratori dell'Ente.

La procedura di cui all'articolo che segue è stata messa a punto sulla base di quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato con la deliberazione n. 72 dell'11 settembre 2013 dell'ex Civit, ora Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nonché delle più recenti “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)” approvate dal Presidente dell'ANAC con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

L'ANAC, nell'ambito del generale potere di indirizzo e di vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, con l'approvazione di specifiche Linee guida ha inteso adottare un atto di regolazione di portata generale con la finalità di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per la tutela dei segnalanti di condotte illecite, fermo restando che il modello procedurale proposto dall'Autorità può essere adeguato dalle singole amministrazioni in relazione alle proprie esigenze organizzative.

1. Whistleblower e whistleblowing

Con le norme sopra richiamate l'ordinamento italiano si arricchisce del principio – già presente nella cultura giuridica anglosassone - della tutela del dipendente che segnala fatti illeciti e malfunzionamenti di cui sia stato testimone nello svolgimento del proprio lavoro (whistleblower)¹.

Il comportamento del whistleblower è tutelato dall'ordinamento in quanto persegue l'interesse pubblico del buon funzionamento della pubblica amministrazione. Se non adeguatamente tutelato, il segnalante potrebbe omettere di effettuare la segnalazione per timore di subire misure discriminatorie o ritorsioni a suo danno.

La segnalazione è un atto di manifestazione di senso civico. Chi la effettua contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli non solo per l'amministrazione di appartenenza, ma per l'interesse pubblico collettivo.

La segnalazione deve poter essere effettuata ad un'autorità che abbia il potere di agire efficacemente al riguardo.

Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione e di gestione delle procedure volte a incentivare e a proteggere tali segnalazioni.

Attraverso le attività di whistleblowing si provvede concretamente alla tutela del segnalante

2. Oggetto del whistleblowing

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire oggetto del whistleblowing. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati e irregolarità a danno dell'interesse pubblico. Le segnalazioni possono riguardare ad esempio azioni in violazione del Codice di comportamento dei dipendenti, azioni suscettibili di arrecare danni patrimoniali o danno all'immagine dell'Ente, azioni che siano, anche indirettamente, pregiudizievoli per i cittadini².

¹ Negli ordinamenti giuridici anglosassoni la norma riguarda sia il settore pubblico che il settore privato, mentre in Italia la norma è stata introdotta solo per la pubblica amministrazione.

² Il Piano Nazionale Anticorruzione sottolinea l'accezione ampia che assume il concetto di *corruzione* introdotto con la legge 190/2012: “Esso è comprensivo delle varie 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. Le situazioni rilevanti sono

Il whistleblowing non riguarda invece le lamentele di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro.

3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Come previsto dalle già citate Linee guida dell'ANAC il soggetto che riceve le segnalazioni e ne garantisce la riservatezza attraverso l'individuazione e il presidio della gestione della procedura è individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione.

4. Contenuto della segnalazione

Il segnalante deve fornire tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. In particolare la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- generalità e recapiti del segnalante;
- descrizione del fatto;
- circostanze di tempo e luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere il fatto segnalato;
- eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto oggetto di segnalazione;
- indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza del fatto segnalato e ogni altra informazione che possa essere di utilità per il riscontro del fatto segnalato.

La segnalazione deve essere sottoscritta dal segnalante.

Le segnalazioni di cui alla presente procedura devono essere presentate esclusivamente compilando il modulo allegato.

Eventuali segnalazioni anonime, anche se presentate utilizzando l'allegato modulo, non verranno prese in considerazione nell'ambito della presente procedura di whistleblowing in quanto mancanti di un contenuto obbligatorio per legge.

Queste ultime saranno trattate alla stregua di altre segnalazioni anonime.

5. Soggetti e procedura per effettuare la segnalazione

I dipendenti del Comune di Tricesimo, i collaboratori, i consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo³, qualora intendano segnalare situazioni di illecito o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, devono utilizzare per la segnalazione il MODULO PER LA SEGNAZIONE DI ILLECITI O IRREGOLARITA' AI SENSI DELL'ART. 45 BIS DEL D.LGS. 165/2001,

più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.” (paragrafo 2.1 del P.N.A. 2013-2016).

³ L'ambito soggettivo di applicazione della presente procedura di segnalazione si estende al di là dei dipendenti dell'ente in quanto, analogamente a quanto è previsto per i Codici di comportamento dei dipendenti pubblici, le norme comportamentali, per quanto compatibili, costituiscono obblighi di comportamento per i collaboratori ed i consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo e valgono perciò per i titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche così come per i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione. Il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Tricesimo contiene queste disposizioni al comma 2 dell'art. 2 *Ambito di applicazione*.

allegato al presente documento, che è scaricabile dal sito del Comune (Amministrazione trasparente/Altri contenuti/Corruzione).

Il modulo compilato e sottoscritto va presentato con una delle seguenti modalità:

a) tramite invio all'indirizzo di posta elettronica segretario.comunale@com-tricesimo.regione.fvg.it ; l'indirizzo è monitorato esclusivamente dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantisce la riservatezza;

b) tramite servizio postale (anche posta interna); in tal caso, affinché sia tutelata la riservatezza, la segnalazione deve essere inserita in una busta chiusa con la dicitura "riservata personale" recante il seguente indirizzo: Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Tricesimo Piazza Ellero 1 – 33019 Tricesimo (UD).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, ricevuta la segnalazione, identifica il segnalante in base all'identità, la qualifica e il ruolo e separa immediatamente tali dati identificativi dal contenuto della segnalazione attribuendo a quest'ultima un apposito codice sostitutivo dei dati identificativi, in modo da poter processare la segnalazione in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario, come previsto dalla legge.

Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione non lo esonera dall'obbligo, in presenza degli specifici presupposti, di denunciare il fatto penalmente rilevante alla competente Autorità giudiziaria.

Allo stesso modo, in presenza di ipotesi di danno erariale, la segnalazione ai sensi della presente procedura non esonera dal presentare denuncia alla procura della Corte dei Conti quei soggetti della pubblica amministrazione obbligati dalle norme a tale adempimento.

6. Verifica della fondatezza della segnalazione

La gestione e la verifica circa la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono di competenza del Responsabile per la prevenzione della corruzione che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

Qualora, all'esito delle verifiche, la segnalazione risulti fondata il Responsabile della prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

a.) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b.) a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, qualora quest'ultimo sia un dipendente, affinché provveda all'adozione tempestiva dei provvedimenti di competenza, incluso l'esercizio dell'azione disciplinare, in presenza dei relativi presupposti;

c.) a inviare l'esito dell'accertamento direttamente all'ufficio procedimenti disciplinari qualora l'autore della violazione accertata sia un Responsabile di Servizio.

7. Tutela del segnalante⁴

E' assicurata la riservatezza della identità del segnalante in ogni fase della procedura e coloro che ricevono o sono coinvolti, anche se accidentalmente, nella gestione della segnalazione sono obbligati a tutelare la riservatezza di tale informazione.

⁴ Si richiama in proposito quanto è riportato nelle "Linee guida" dell'ANAC del 28 aprile 2015, parte V, recante *Tutela dei consulenti e dei collaboratori a qualsiasi titolo nonché dei collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione.*

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare e in tal senso si intende integrato il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Tricesimo .

Nell'eventuale procedimento disciplinare, a seguito di segnalazione, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Tale circostanza, della quale sarà fornita adeguata motivazione nell'ambito del procedimento, sarà valutata dal Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari e verificata dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

La segnalazione è sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della Legge 241/1990.

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare. Nei suoi confronti non è consentita né tollerata alcuna misura discriminatoria o forma di ritorsione, diretta o indiretta, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione a seguito di segnalazione ne dà notizia circostanziata al Responsabile della prevenzione della corruzione che, valutata la fondatezza, assumerà le iniziative ritenute più adeguate.

Il legislatore rinforza la tutela del segnalante con la previsione sancita al comma 3 dell'art. 54 bis del d. lgs. 165/2001 secondo cui *"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 sono state poste in essere"*.

8. Responsabilità del segnalante

La tutela del segnalante non può essere assicurata, e resta ferma la sua responsabilità, nel caso in cui la segnalazione configuri un'ipotesi di calunnia o di diffamazione ai sensi del codice penale o un fatto illecito ai sensi dell'art. 2043 del codice civile.

Qualora, a seguito degli accertamenti interni, la segnalazione risulti manifestamente infondata ed effettuata per finalità opportunistiche al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare a carico del segnalante.

9. Formazione del personale

Il Comune di Tricesimo darà ampia diffusione dei contenuti del presente documento al proprio personale tramite il Responsabile della prevenzione della corruzione ed i Responsabili dei Servizi .