

PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI E DI IRREGOLARITA' DA PARTE DEI DIPENDENTI E COLLABORATORI DELL'ENTE E DA PARTE DEI CITTADINI. DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI (C.D. WHISTELBLOWER)

Premessa

Scopo della presente disciplina è quello di favorire la presentazione di segnalazioni, da parte dei dipendenti e dei collaboratori dell'Ente, nonché da parte dei cittadini che possono portare all'emissione di fenomeni interni di corruzione, nell'ampia accezione attribuita a quest'ultimo termine ed in attuazione delle disposizioni previste dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2014/2016 del Comune di Quinto di Treviso, approvato con deliberazione di G. C. n. 9 in data 29.01.2014.

L'attività di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, come delineata dalla disciplina contenuta nella legge 6 novembre 2012 n. 190, deve intendersi non limitata solo al contrasto di condotte penalmente rilevanti, quali quelle disciplinate negli artt. 318, 319, 319ter c.p., e nell'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, di cui al Titolo II Capo I del libro II del codice penale, ma comprensiva anche di quelle attività dirette a prevenire il rischio di atti amministrativi illegittimi, di un utilizzo scorretto della discrezionalità amministrativa e, più in generale, di un esercizio distorto delle funzioni pubbliche.

Oltre a definire gli aspetti procedurali, con il presente atto si intendono anche adottate le idonee precauzioni per tutelare il segnalante, ed in particolare il dipendente dell'amministrazione e (c.d. whistleblower) garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei confronti dello stesso, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse.

In particolare l'art. 1, comma 51, della citata n. 190/2012 ha introdotto nel D. Lgs. n. 165/2001 l'articolo 54bis. Rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", prevedendo così una misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, nota nei paesi anglosassoni con il termine "whistleblowing".

L'attività del segnalante, nelle intenzioni del legislatore, non deve quindi essere considerata in senso negativo, assimilabile ad un comportamento come la delazione (che tradisce un rapporto di fiducia preesistente e che di solito avviene nel più completo anonimato), ma come un'espressione di senso civico, destinato ad eliminare ogni forma di possibile "malpractice" ed orientato attivamente all'eliminazione di ogni possibile fattore di corruzione all'interno dell'Ente, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, di legalità, di imparzialità e di buon andamento della funzione amministrativa (art. 97 Cost.)

In tale ottica l'obiettivo prioritario del presente documento è quello di fornire al segnalante, sia interno (dipendente o collaboratore a qualsiasi titolo) che esterno, indicazioni operative circa:

- I destinatari della segnalazione;
- L'oggetto ed i contenuti della segnalazione, indicati attraverso apposita modulistica, messa a disposizione sul sito web istituzionale dell'Ente;
- Le modalità di trasmissione delle segnalazioni;
- Le forme di tutela che, con l'introduzione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, devono essere offerte, soprattutto ai dipendenti e ai collaboratori.

Art. 1 – Soggetti e oggetto della segnalazione.

Il soggetto destinatario della segnalazione è il Responsabile per la prevenzione della corruzione (di seguito chiamato “Responsabile”).

Non esiste una lista tassativa di reati o di irregolarità amministrative che possono costituire l’oggetto della segnalazione. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità consumati o tentati, a danno dell’interesse pubblico:

- Segnalazioni da parte del dipendente o collaboratore che intende denunciare un illecito o una irregolarità commessa all’interno dell’Amministrazione comunale, di cui è venuto a conoscenza, nell’esercizio dell’attività lavorativa;
- Segnalazioni da parte di utenti o cittadini che intendono denunciare un illecito o una irregolarità in relazione a rapporti intercorsi con strutture e funzionari dell’amministrazione Comunale.

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si può precisare che la segnalazione può riguardare azioni o omissioni, commesse o tentate:

- Penalmente rilevanti;
- Poste in essere in violazione dei Codici di comportamento dei dipendenti o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- Suscettibili di arrecare un pregiudizio all’amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;
- Suscettibile di arrecare un pregiudizio all’immagine dell’Amministrazione comunale;

I moduli prevedono l’indicazione di tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dell’esposto. Risulta in ogni caso indispensabile che la denuncia presentata dal “segnalante” sia circostanziata, riguardi fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti, nonché contenga tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita.

Le segnalazioni di cui all’articolo 1 possono essere presentate alternativamente secondo una delle seguenti modalità:

- a) Tramite invio all’indirizzo di posta elettronica segnalazioni.anticorruzione@comune.quintoditreviso.tv.it, appositamente dedicato alla ricezione delle segnalazioni di cui trattasi. Tal e casella di posta elettronica è monitorata esclusivamente dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e da n. 1 funzionario di supporto al Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- b) A mezzo del servizio postale;
- c) Consegna a mano in busta chiusa presso l’Ufficio Protocollo, che osserva il seguente orario di apertura al pubblico: dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 12.30 e il mercoledì dalle 16.00 alle 18.30.

Con riferimento alle modalità di cui ai punti b) e c), al fine di vere le garanzie di tutela di riservatezza delineta nel presente atto, ed in particolare al successivo art. 4, occorre che la segnalazione sia inserita in una busta chiusa, recante all’esterno il seguente indirizzo: “Responsabile per la prevenzione della corruzione Piazza Roma 2 – 31055 Quinto di Treviso” e a lato la dicitura: “RISERVATA PERSONALE”.

La segnalazione ricevuta sarà protocollata e custodita con modalità tali da garantire la massima riservatezza.

Art. 3 – Attività di accertamento delle segnalazioni

Il “Responsabile”, all’atto del ricevimento della segnalazione, provvederà ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella segnalazione, investendo le strutture competenti per il proseguo delle attività.

Il “Responsabile”, nel rispetto della massima riservatezza e del principio di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l’audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

Nel caso in cui, completata l’attività di verifica, la segnalazione risulti fondata, il “Responsabile” provvederà, in relazione alla natura della segnalazione, a :

- a) presentare denuncia all’Autorità Giudiziaria competente, nelle fattispecie più gravi, e se sussistono i presupposti di legge;
- b) comunicare l’esito dell’accertamento al dirigente responsabile dell’area di appartenenza dell’autore della violazione accertata, affinché provveda all’adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l’esercizio dell’azione disciplinare;
- c) adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il ripristino della legalità.

Il “Responsabile”, a conclusione degli accertamenti, e comunque entro 90 giorni dal ricevimento della segnalazione, informa dell’esito o dello stato degli stessi il segnalante, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela, se necessario.

Art. 4 – Forme di tutela riconosciute al dipendente e collaboratore che segnali condotte illecite (c.d. whistleblower) ai sensi dell’art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 e del Piano Nazionale Anticorruzione.
La disposizione di cui all’art. 54bis del D. Lgs. 165/2001 pone tra le norme a tutela del “segnalante”:

1. la tutela dell’anonimato;
2. la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 5bis del D. Lgs. 1635/2001 in caso di necessità di svelare l’identità del denunciante;
3. il divieto di discriminazione nei confronti del c.d. “whistleblower”.

4.1 – Obblighi di riservatezza sull’identità del “whistleblower” e sottrazione al diritto di accesso

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell’art. 2043 del c.c. e delle ipotesi in cui l’anonimato non è opponibile per legge (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l’identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Pertanto, fatte salve le eccezioni di cui sopra, l’identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione. La violazione dell’obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall’ordinamento.

Per quanto riguarda, in particolare, l’avvio di un eventuale procedimento disciplinare a seguito della segnalazione, l’identità del segnalante può essere rivelata all’autorità disciplinare e all’incolpato nei casi seguenti:

- vi sia il consenso espresso del segnalante;

- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'accusato, purché tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

Il documento recante la segnalazione, come previsto dall'art. 54bis del D. Lgs. 165/2001 è sottratto all'accesso; tale documento non può essere pertanto oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell'ambito di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a) della L. 241/1990.

Il dirigente che, ai sensi dell'art. 54bis del D. Lgs. 165/2001, quale superiore gerarchico, riceve informazioni da un proprio collaboratore, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggere l'identità e a inviarlo a effettuare segnalazione anche al "Responsabile" secondo una delle modalità previste dal precedente articolo 2.

4.2 – Segnalazione di discriminazione.

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, condotte persecutorie, 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'amministrazione.

Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione, direttamente o tramite l'organizzazione sindacale a cui conferisce mandato, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al "Responsabile" medesimo, per metterlo in condizioni di valutarne la fondatezza ed i possibili interventi di azione, per ripristinare la tutela o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e per perseguire, disciplinarmente, l'autore della discriminazione.

L'adozione di misure discriminatorie a seguito di whistleblowing, che abbiano avuto anche come destinatario il "Responsabile", può essere altresì segnalata direttamente, ai sensi e per gli effetti del comma 3 dell'art. 54bis del D. Lgs. 165/2001, all'Ispettorato per la funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dello stesso interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell'Amministrazione comunale.

Art. 5 – Responsabilità del segnalante.

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

Sono altresì fonte di responsabilità eventuali forme di abuso della presente procedura, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche, strumentali e/o effettuate al solo scopo di danneggiare ingiustamente il denunciato o altri soggetti.