

Procedura per la tutela del soggetto pubblico che segnala illeciti

(c.d. whistleblower)

Il Comune di Monfalcone, 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) – così come modificato con L. 179 del 30/11/2017 - 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 è predisposta 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.

Di seguito si fornisce la regolamentazione del processo.

a) Whistleblower e whistleblowing

Per effetto delle disposizioni citate, l'ordinamento italiano fa proprio il 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).

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 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

b) Oggetto del whistleblowing

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire oggetto del **whistleblowing**, ma considerate rilevanti tutte quelle segnalazioni che riguardino comportamenti, rischi, reati e irregolarità a danno dell'interesse. Le segnalazioni potranno ad esempio riguardare 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 cittadini¹.

¹ Il Piano Nazionale Anticorruzione sottolinea l'accezione ampia che assume il concetto di *corruzione* introdotto con la legge 190/2012; nozione confermata anche dall'aggiornamento al PNA 2015 e al nuovo PNA 2016 non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la *maladministration*, intesa come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti, che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni.

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

c) Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Come previsto all'art. 54-bis comma 1 del D.Lgs. 165/2001 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 e della trasparenza.

d) 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:

- o generalità e recapiti del segnalante;
- o descrizione del fatto;
- o circostanze di tempo e luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- o generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere il fatto segnalato;
- o eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto oggetto di segnalazione;
- o 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, completo delle relative istruzioni, reperibile sul sito del Comune.

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.

e) Soggetti e procedura per effettuare la segnalazione

I dipendenti del Comune di Monfalcone, i collaboratori, i consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo ², 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. 54 BIS DEL D.LGS. 165/2001**, allegato al presente documento, che è scaricabile dal sito del Comune (sezione Amministrazione trasparente/Altri contenuti/Corruzione/Segnalazioni).

Il modulo compilato e sottoscritto va presentato al momento 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 e della trasparenza del Comune di Monfalcone, Piazza della Repubblica n. 8 - 34074**

La segnalazione verrà assunta a specifico protocollo riservato.

² 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 Monfalcone contiene queste disposizioni nel combinato disposto degli articoli 1 e 2.

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.

f) 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 dirigente.

g) Tutela del segnalante

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

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 Monfalcone. 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 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, valutatane 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"*.

h) 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.

i) Formazione del personale

Il Comune di Monfalcone darà ampia diffusione dei contenuti del presente documento al proprio personale tramite il Responsabile della prevenzione della corruzione e i dirigenti dell'Ente, organizzando, se del caso specifici momenti formativi.

La L. 179 dd. 30/11/2017, di modifica del suddetto art. 54-bis ha esteso alcune tutele riservate al dipendente pubblico che segnala illeciti, anche ad altre categorie di soggetti, mediante la modifica dell'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001 *(es. il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi art. 2359 del codice civile, lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica ai sensi art. 1, comma 2)*.

Attualmente si è ancora in attesa delle nuove Linee Guida dell'ANAC, che verranno emanate sentito il Garante per la protezione dei dati personali (vedasi Garante privacy – Indicazioni operative dd. 18/12/2018). Le suddette Linee Guida, aventi per oggetto le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, potranno prevedere l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuoveranno il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.