

**PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI E DI IRREGOLARITÀ DA PARTE DEI
DIPENDENTI E COLLABORATORI DELL'ENTE E DA PARTE DEI CITTADINI.
DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI (C.D.
WHISTLEBLOWER⁽¹⁾)**

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'emersione 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.)*.

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, 319-ter c.p., e nell'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, di cui al Titolo II Capo I del libro II del C.P. 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 adottare le idonee precauzioni per tutelare il segnalante, ed in particolare il dipendente dell'amministrazione (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 legge n. 190/2012 ha introdotto nel del D.Lgs. n. 165/2001 l'articolo 54-bis⁽²⁾, 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, orientato alla partecipazione attiva 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.

NOTE:

1 L'espressione "*whistleblower*" sta ad indicare il dipendente di un'amministrazione che segnala agli organi legittimati ad intervenire violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico, contribuendo in tal modo all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e per l'interesse pubblico collettivo.

2 Art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001: "*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, 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.*"

1 - Soggetti e oggetto della segnalazione

Il soggetto destinatario delle segnalazioni 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'Ente, 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'Ente.

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;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'Ente. Il "segnalante" pertanto non dovrà utilizzare l'istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni/istanze che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro.

2 - Contenuto e procedura per la segnalazione

Le segnalazioni vanno fatte utilizzando preferibilmente gli appositi moduli reperibili all'interno del sito internet istituzionale, alla sezione "*Amministrazione Trasparente*" – "*Altri contenuti*" e che si allegano in appendice al presente documento:

- modulo 1 – per le segnalazioni effettuate da dipendenti e collaboratori dell'Ente;
- modulo 2 – per le segnalazioni effettuate dai cittadini.

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:

- tramite invio all'indirizzo di posta elettronica segnalazioni.anticorruzione@venetolavoro.it, appositamente dedicato alla ricezione delle segnalazioni di cui trattasi. Tale casella di posta elettronica è monitorata contestualmente ed esclusivamente dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione* e da un funzionario di supporto al *Responsabile per la prevenzione della corruzione*;
- a mezzo del servizio postale;
- consegna a mano in busta chiusa presso l'Ufficio Protocollo, che osserva il seguente orario di apertura al pubblico: dal lunedì al venerdì, dalle ore 9.00 alle ore 12.30. Con riferimento alle modalità di cui ai punti b) e c), al fine di avere le garanzie di tutela di riservatezza delineata 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 – via Ca’ Marcello 67/b – 30172 Venezia - Mestre”. La segnatura di protocollo viene apposta sulla busta che non viene aperta ma consegnata tempestivamente al *Responsabile per la prevenzione e la corruzione*, il tutto con la massima riservatezza.

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 prosieguo 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 responsabile dell’autore della violazioni accertata, affinché provveda all’adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l’esercizio dell’azione disciplinare;
- c) adottare o proporre di adottare tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il ripristino della legalità.

Il “*Responsabile*”, a conclusione degli accertamenti, e comunque entro 60 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.

4 - Forme di tutela riconosciute al dipendente e collaboratore che segnala condotte illecite

La disposizione di cui all’art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 pone tre norme a tutela del “segnalante”:

- la tutela dell’anonimato;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 in caso di necessità disvelare l’identità del denunciante;
- 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 codice civile 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. 54-bis del D.Lgs. n. 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. n. 241/1990.

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

4.2 - Segnalazione di discriminazioni

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 ripristinarne 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 abbia avuto anche come destinatario il "*Responsabile*", può essere altresì segnalata direttamente, ai sensi e per gli effetti del comma 3 dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, all'Ispettorato per la funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dallo stesso interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell'Ente.

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 codice civile.

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.