

Procedura per la segnalazione di illeciti nell'Amministrazione da parte dei dipendenti (c.d. whistleblowing) ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179

La legge 30 novembre 2017, n. 179 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" ha introdotto una disciplina compiuta sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (cd. whistleblowing; il whistleblower è il dipendente che fa la segnalazione).

La segnalazione deve essere fatta "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" e con essa il dipendente contribuisce all'emersione degli illeciti. In questi casi, il dipendente è protetto da eventuali ritorsioni, sia mediante la garanzia dell'anonimato sia mediante la tutela della sua posizione lavorativa nell'Amministrazione.

1. Ambito soggettivo - Chi è tutelato in caso di segnalazione

Le norme in materia di whistleblowing si applicano a tutti i dipendenti assunti a tempo determinato o indeterminato. Sono assimilati ai dipendenti i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

2. Ambito oggettivo – Che cosa segnalare

L'oggetto delle segnalazioni non è individuato dalla legge in modo tassativo o rigido: nell'ambito di applicazione della legge possono essere incluse tutte le condotte illecite riferite a comportamenti che danneggiano o possono danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione.

Tra queste, in particolare, rilevano:

- le condotte riconducibili in astratto a reati contro la pubblica amministrazione ai sensi del Libro II – Titolo II del Codice penale (a mero titolo esemplificativo, concussione di cui all'art. 317, corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio di cui all'art. 319 c.p.);

- le condotte in cui si riscontri un abuso a fini di vantaggio personale delle funzioni o delle mansioni svolte (ad esempio: violazione delle regole del Codice di comportamento, dei doveri di riservatezza, dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, del segreto d'ufficio).

Sono situazioni che il segnalante ha conosciuto "in ragione del rapporto di lavoro", da intendersi in senso lato e quindi anche non relative all'ufficio di appartenenza.

Non sono invece riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del whistleblower:

- richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro, per le quali occorre fare riferimento all'Ufficio Organizzazione e Personale o, per quanto di competenza, al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG);

- meri sospetti o voci. Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono esserci elementi circostanziati, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto.

È inoltre necessario che il segnalante indichi l'eventuale sussistenza di un proprio interesse privato collegato alla segnalazione.

Resta ferma la disciplina relativa all'obbligo di denuncia di reato da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio ai sensi degli articoli 361 e 362 c.p. e dell'art. 331 c.p.p.

3. A chi e come presentare la segnalazione all'interno dell'Amministrazione

La segnalazione all'interno dell'Amministrazione deve essere presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito, RPCT), e non ad altri, mediante uno dei canali messi a disposizione dall'Ente. Il nominativo e i dati di contatto del RPCT sono disponibili nella sezione Anticorruzione della Intranet consiliare.

Qualora la condotta illecita sia riferibile al RPCT stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile, come descritto al successivo paragrafo 6.

La segnalazione deve essere circostanziata e vi deve essere la possibilità di identificare il segnalante, per evitare di impegnare l'Amministrazione su meri sospetti o voci.

Sono ammesse diverse tipologie di segnalazione, secondo il grado di riservatezza che il segnalante richiede gli venga garantito:

A. segnalazioni aperte – in questi casi il segnalante non solo rivela la propria identità ma non chiede di rimanere sconosciuto all'inchiesta, prestando consenso alla comunicazione della sua identità allorché tale comunicazione si renda necessaria;

B. segnalazioni esplicite riservate al RPCT – in questi casi il segnalante presenta una segnalazione esplicitando la sua identità al RPCT, che quindi fin dall'inizio conosce l'identità del segnalante, ma non presta consenso a informare l'inchiesta;

C. segnalazioni a riservatezza rinforzata o esplicite ex post – in queste ipotesi il segnalante presenta una segnalazione identificandosi, ma tale identificazione rimane nascosta anche al RPCT che può conoscere l'identità del segnalante solo in un secondo momento e solo se indispensabile alla trattazione del caso. Anche in questo caso, l'inchiesta non può conoscere l'identità del segnalante.

La riservatezza è mantenuta, salvo che nel caso sub A., nei confronti di tutti i soggetti interni all'Amministrazione; diversamente, in caso di trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei conti sarà consegnata, su richiesta, la segnalazione integrale comprensiva del nome del segnalante, come indicato al successivo paragrafo 6.

La segnalazione può essere presentata al RPCT attraverso diversi canali di comunicazione:

- mediante consegna a mano al RPCT di segnalazione scritta redatta sull'apposito modulo o altra analoga dichiarazione scritta (per le segnalazioni di tipo A e B);
- verbalmente, mediante dichiarazione a voce rilasciata al RPCT, che redige verbale scritto del colloquio.

Le segnalazioni di tipo A (aperta) o B (esplicita riservata al RPCT) inoltre possono essere presentate anche con le seguenti modalità che però presentano un minor livello di sicurezza:

- mediante invio di e-mail dalla propria casella di posta elettronica istituzionale o privata all'indirizzo di posta elettronica appositamente attivato dall'Amministrazione:

prevenzione.corruzione@cavallisicilia.it (accessibile solo al RPCT).

Per rendere valida la segnalazione va allegata copia di documento di identità in corso di validità;

- mediante compilazione e invio del modulo di segnalazione o di analoga dichiarazione scritta con il servizio postale ordinario o il servizio di posta interna, con busta chiusa indirizzata al RPCT del Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, con la dicitura RISERVATA PERSONALE. All'interno della busta ne va inserita un'altra che contenga la segnalazione con la dicitura "WHISTLEBLOWER", al fine di evitare aperture accidentali da parte degli addetti al protocollo. Per perfezionare la sottoscrizione va allegata copia di documento di identità in corso di validità. Il personale addetto al protocollo non deve aprire la busta ma consegnarla chiusa al RPCT.

Per la presentazione delle segnalazioni con modalità cartacea, l'Amministrazione mette a disposizione un modello facsimile (allegato 1). In questo caso, i dati identificativi del segnalante

devono essere riportati sulla parte del modulo separata da quella contenente la segnalazione, per consentirne una più agevole trattazione e trasmissione disgiunta, a tutela del segnalante.

4. Istruttoria ed esiti della segnalazione

Il RPCT, ricevuta la segnalazione, svolge l'istruttoria e i necessari approfondimenti, tutelando la riservatezza del segnalante.

Il RPCT può avvalersi della collaborazione di un gruppo di lavoro dedicato, che comunque non sono informati sull'identità del segnalante, salvo il consenso espresso da quest'ultimo.

In ogni caso, il RPCT e i componenti del gruppo di lavoro dedicato sono tenuti a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che la possa rivelare. In caso di inosservanza di tali doveri rispondono, anche in via disciplinare, per violazione del Codice di comportamento e degli obblighi di riservatezza prescritti dalla legge.

Nel corso dell'istruttoria, il RPCT può chiedere informazioni ad altri dirigenti e dipendenti, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con tempestività e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare.

Il RPCT può disporre l'archiviazione della segnalazione nei casi in cui essa appaia manifestamente infondata o inammissibile (per esempio per mancanza di elementi di fatto idonei a giustificare gli accertamenti, generica o priva dei dati obbligatori da indicare nel modulo facsimile) o nei casi in cui essa attenga a questioni non rientranti nella sua competenza.

In ogni caso, il RPCT – ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato – può chiedere al whistleblower le necessarie integrazioni e deve tenere traccia dell'attività svolta al fine di fornire al segnalante le informazioni concernenti lo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Salvo che disponga l'archiviazione, il RPCT, completata l'istruttoria, segnala la questione ai soggetti terzi competenti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ossia a seconda dei casi:

1. al dirigente della struttura di appartenenza del personale incolpato per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari di competenza;
2. all'Ufficio per i procedimenti disciplinari per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione di sanzioni di competenza dell'Ufficio stesso;
3. all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica per i profili di eventuale rispettiva competenza.

Salvo il consenso espresso dall'interessato, nelle trasmissioni ai soggetti interni sopraindicati non è indicato il nome del segnalante; in caso di trasmissione ai soggetti esterni sarà evidenziato che il segnalante gode della tutela riservata dalla legge al whistleblower.

5. Le tutele garantite al segnalante: anonimato e divieto di discriminazione

La tutela del whistleblower è diretta a evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze dannose.

Sono previste forme di garanzia della riservatezza sul nome del segnalante e il divieto di ritorsione da parte dell'Amministrazione di appartenenza. La legge 179/2017 ha inoltre espressamente previsto che l'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e alla prevenzione e repressione delle malversazioni costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio ai sensi del Codice penale e del codice civile purché siano contattati i soggetti stabiliti dalla legge e non siano utilizzate modalità eccedenti rispetto alla finalità di eliminazione dell'illecito.

Con riguardo alla tutela dell'anonimato, è stabilito che:

- senza il consenso dell'interessato, l'identità del segnalante non può essere rivelata, salvo quanto stabilito per il procedimento penale e davanti alla Corte dei conti, per i quali si rinvia al successivo punto 6;

- la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e all'accesso generalizzato di cui all'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

La legge 179/2017 precisa che, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dell'incolpato, la rivelazione dell'identità del segnalante può avvenire solo con il suo consenso. A garanzia del diritto di difesa dell'incolpato, qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione, la stessa potrà essere utilizzata solo se il segnalante acconsente alla rivelazione della sua identità.

Al whistleblower è riconosciuta tutela anche nei confronti di eventuali ritorsioni da parte dell'Amministrazione di appartenenza: non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa, con effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.

È a carico dell'Amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e in caso di licenziamento a motivo della segnalazione il whistleblower ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro.

Qualora il whistleblower ritenga di essere oggetto di una delle suddette misure discriminatorie può rivolgersi ad ANAC direttamente. Medesima comunicazione all'ANAC può essere fatta dalle organizzazioni sindacali rappresentate nell'Ente. L'ANAC informa il Dipartimento della Funzione pubblica o gli altri organi preposti e svolge altresì un procedimento che può concludersi con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del responsabile della misura discriminatoria.

Le tutele non sono garantite nei casi in cui, anche con sentenza di primo grado, sia accertata la responsabilità penale del whistleblower per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero sia dichiarata la sua responsabilità civile, sempre in relazione alla segnalazione, nei casi di dolo o colpa grave.

Qualora il procedimento penale instauratosi a seguito della denuncia del whistleblower venga archiviato, il segnalante può comunque conservare le tutele previste dall'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

6. Segnalazioni all'ANAC e ad altri soggetti esterni

Il segnalante è tutelato anche nel caso in cui si rivolga all'ANAC e all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile.

Le segnalazioni all'ANAC possono essere inviate mediante diversi canali, tra i quali di particolare garanzia è la piattaforma on line accessibile all'indirizzo:

<https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta in modo limitato a garanzia del diritto di difesa dell'indagato/imputato, secondo quanto stabilito dall'art. 329 c.p.p. (di norma, non oltre la chiusura delle indagini preliminari).

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Anche in queste ipotesi, il whistleblower gode della tutela contro ogni forma di discriminazione o ritorsione correlata alla segnalazione/denuncia, secondo quanto stabilito dalla legge 179/2017.

7. Principali norme e provvedimenti di riferimento

- Art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)
- Legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato)
- Art. 19, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito con modificazioni con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114
- Determinazione ANAC n. 6 del 28/04/2015 (Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - c.d. whistleblower)
- Comunicato del Presidente ANAC 5/9/2018 (Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 30.5.2001, n. 165 – c.d. whistleblowers)

ALLEGATO 1

Modello per la segnalazione di illeciti nell'Amministrazione da parte di dipendenti pubblici
(c.d. whistleblowing)

N.B.: prima dell'invio leggere attentamente il documento relativo a "Procedura per la segnalazione di illeciti nell'amministrazione da parte di dipendenti pubblici (c.d. whistleblowing) ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179"

AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE DELL'ISTITUTO INCREMENTO IPPICO PER LA SICILIA (RPCT)

consegna a mano al RPCT

invio e-mail a prevenzione.corruzione@cavallisicilia.it

invio posta ordinaria o posta interna – con busta chiusa indirizzata al RPCT del Consiglio regionale presso la sede del Consiglio stesso, con la dicitura RISERVATA PERSONALE.

All'interno della busta inserire un'altra busta in cui porre la segnalazione con la dicitura "WHISTLEBLOWER", per evitare aperture accidentali da parte degli addetti al protocollo.

PARTE I

DATI DEL SEGNALANTE

Nome (*) _____

Cognome (*) _____

Matricola _____

Struttura di assegnazione (*) _____

Recapito telefonico privato (facoltativo) _____

Allegare copia di documento d'identità in corso di validità del segnalante (*)

Luogo e data _____

Firma _____

(*) dati obbligatori per la trattazione della segnalazione.

Modello per la segnalazione di illeciti nell'Amministrazione da parte di dipendenti pubblici

(c.d. whistleblowing) - legge 179/2017
[da presentare contestualmente alla PARTE I]

PARTE II

CONTENUTO DELLA SEGNALAZIONE

- Indicazione dell'autore o degli autori del fatto (*)
- Data o periodo in cui si è verificato il fatto (*)
- Luogo fisico in cui si è verificato il fatto (*)
 ufficio

indicare denominazione e indirizzo della struttura
 all'esterno dell'ufficio

indicare luogo e indirizzo
- Descrizione del fatto (condotta ed evento) (*)
- Altri eventuali soggetti a conoscenza del fatto e/o in grado di riferire sul medesimo
- Eventuali allegati a sostegno della segnalazione Se sì, elencare quali documenti sono allegati.
- Consenso alla comunicazione del proprio nome all'autore del fatto oggetto della segnalazione (*)
 - SI (SEGNALAZIONE APERTA- (l'identità del segnalante può essere rivelata all'incolpato)
 - NO (SEGNALAZIONE RISERVATA - l'identità del segnalante è riservata al RPCT, che può comunicarla solo all'ANAC, all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile, alla Funzione pubblica, in caso di legittima richiesta)
- Tipologia del fatto (facoltativo)
 - penalmente rilevante;
 - posto in essere in violazione del Codice di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
 - suscettibile di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione o ad altro ente pubblico;
 - suscettibili di arrecare un pregiudizio alla immagine dell'Amministrazione;
 - altro (specificare).

- Eventuali ulteriori annotazioni
(altri elementi rilevanti, compresa la presenza di un interesse personale del segnalante)

Luogo e data _____

(*) dati obbligatori per la trattazione della segnalazione.