

PROCEDURA IN MATERIA DI WHISTLEBLOWER

Premessa

La tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti *cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro* è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione con il D.lgs 165/2001, art. 54 bis, imponendo peraltro alle amministrazioni pubbliche di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni di illeciti o irregolarità da parte del dipendente. Quale misura di prevenzione della corruzione, il whistleblowing fa parte integrante del PTCP.

Per colmare le lacune della norma e indirizzare le amministrazioni nell'utilizzo dello strumento di prevenzione della corruzione di cui trattasi, l'Autorità ha adottato la determinazione n. 6 del 28 Aprile 2015 "**Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**", da ritenersi integralmente recepita nella presente procedura.

Si sottolinea la necessità che la segnalazione, ovvero la denuncia, sia "in buona fede"; la segnalazione è effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. L'istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

- D.lgs. n. 165/2001 art. 54 bis Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
- L.190/2012 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114
- Determina ANAC n. 6 del 28/04/2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 110 del 14 maggio 2015)

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere. La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, co. 51, che introduce l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo che: *«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»*.

La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

La disposizione richiamata delinea esclusivamente una protezione generale e astratta: essa per più versi deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie.

Questa tutela è, poi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, funzionale all'emersione dei fenomeni di corruzione e di *mala gestio*.

La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante, in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti.

La tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare.

La ricordata disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 che, da un lato, ha modificato, con l'art. 31, il testo dell'art. 54-bis introducendo l'A.N.AC. quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall'altro (con l'art. 19, co. 5) ha stabilito che l'A.N.AC. «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165». L'A.N.AC., pertanto, è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54 bis. La novità legislativa impone, dunque, all'A.N.AC. di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve e gestisce tali segnalazioni.

L'ANAC ha pertanto emesso la Determina n. 6 del 28/04/2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)", che si ritiene interamente richiamata nella presente procedura.

AMBITI DI APPLICAZIONE

Nella Linee guida sopracitata viene richiamata l'obbligo del mantenimento dell'anonimato del soggetto segnalante.

Infatti la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili.

Per la riservatezza dell'identità del segnalante, la norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso.

Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

Vista la rilevanza della problematica, sulla quale secondo ANAC sarebbe necessario un intervento chiarificatore del legislatore, si individua nel responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari il soggetto che valuta, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari verrà a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda che sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 4, la segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Per quel che riguarda i soggetti direttamente tutelati, la stessa richiama come l'art. 54-bis si riferisce specificamente a dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

Circa l'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma, in considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che vi rientrino i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Nella nozione di pubblico dipendente sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co. 2) quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto).

Nel caso dell'Ordine dei Geologi della Lombardia i soggetti direttamente tutelati risultano pertanto la dipendente, incaricata della gestione della segreteria dell'Ordine, l'unità di segreteria acquisita tramite agenzia interinale per il lavoro, i membri del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio di Disciplina.

Resta ferma anche la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale.

L'obbligo di denuncia in base alle suddette previsioni del codice penale e di procedura penale e la possibilità di segnalare disfunzioni e illeciti come dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 hanno un diverso rilievo. La disciplina penalistica si fonda su un vero e proprio obbligo di denuncia all'Autorità

giudiziaria, anche ma non solo, riferita ai reati in materia di corruzione, limitatamente a determinate categorie di soggetti e in presenza di specifici presupposti.

OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro».

Secondo ANAC, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le 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, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

A titolo meramente esemplificativo, si pensi ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 e soprattutto nell'attuale PNA (§ 2.1), volto a ricomprendere le 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 condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - ad avviso dell'Autorità non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato. In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

Anche in coerenza con le indicazioni che provengono dagli organismi internazionali, la tutela prevista dal predetto art. 54-bis trova applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua della volontà di esporre quello che, nelle norme internazionali, viene definito un "*malicious report*". La tutela non trova, quindi, applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa.

MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI

La segnalazione del soggetto segnalante deve essere indirizzata al RPCT e deve recare come oggetto "Segnalazione di cui all'art. 54 bis del D.lgs 165/2001".

La segnalazione dovrà essere compilata secondo il modello predisposto ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 qui allegato e che viene pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto la sezione "Altri contenuti – Corruzione".

L'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, comunque, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni provenienti dai dipendenti. In altre parole, le segnalazioni anonime, che pure in casi particolari possono essere oggetto di considerazione da parte dell'Ordine dei Geologi, non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001.

GESTIONE SEGNALAZIONI

Sulla scorta di quanto valutato da ANAC nella Determina n. 6 del 28/04/2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)", parte III, punto 1., le segnalazioni andranno inviate direttamente al RPCT, in quanto soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti.

La mail di riferimento è RPCT@geolomb.it.

Le segnalazioni, compilate sull'apposito modulo, potranno pervenire anche in duplice copia in busta chiusa alla sede dell'Ordine, con specifica indicazione che il destinatario è il RPCT.

Il RPCT avvia l'istruttoria, sentendo il dipendente e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele.

Il RPCT stende un verbale circoscritto entro 15 giorni dalla data della mail di segnalazione.

Viene costituita una commissione di tre membri, formata dal RPCT e da due consiglieri, su proposta del RPCT. L'RPCT convoca riunione apposita entro 30 giorni dalla ricezione della mail segnalante. In fase di avvio della riunione, il RPCT da lettura del verbale, garantendo l'anonimato del segnalante e comunque separando il contenuto della segnalazione dal nominativo del segnalante.

Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio che si occupa dei procedimenti disciplinari dell'Autorità; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; Dipartimento della funzione pubblica.

Non sarà consentito di risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato: ciò a motivo del fatto, già ricordato, che 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 come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

A seguito dell'analisi della segnalazione la commissione individua eventuali misure necessarie, tra cui l'avvio di procedimento disciplinare.

Nel caso di avvio di procedimento disciplinare o di denuncia all'Autorità Giudiziaria, i tempi di conclusione del procedimento seguono le regole dei relativi procedimenti.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione avverrà, con l'evidenziazione che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

L'RPCT comunicherà al segnalante gli esiti del procedimento interno entro 60 giorni dalla data della mail di segnalazione.

E' consentito al segnalante verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria, facendone diretta richiesta al RPCT, che relaziona nell'arco di 5 giorni lavorativi.

I documenti relativi alla singola segnalazione saranno inseriti in una cartella protetta della segreteria con limitazione degli accessi al RPCT e dei due consiglieri chiamati a far parte del procedimento.

Tale cartella dovrà essere mantenuta per 5 anni.

il Responsabile della prevenzione della corruzione periodicamente riferisce al Presidente sul numero e sulla tipologia di segnalazioni ricevute e ne tiene conto al fine di aggiornare il Piano di prevenzione della corruzione. Il Presidente, sulla base di quanto a lui comunicato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, riferisce periodicamente al Consiglio.

A seguito dell'analisi delle segnalazioni pervenute il RPCT valuta eventuali misure necessarie, da integrare nel Piano dell'Anticorruzione e/o modifica della presente procedura.

Il RPCT relazionerà delle segnalazioni nell'ambito della relazione annuale ai sensi dell'art.1 comma 14 della legge 190/2012.

L'ordine dei Geologi prenderà in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

Le segnalazioni anonime, che eventualmente perverranno a qualsiasi indirizzo di posta elettronica attivato dall'Ordine dei Geologi o anche cartaceo via posta, saranno inviate dal ricevente al Presidente dell'Ordine.

All. 1 – Modulo per la segnalazione di condotte illecite

Istruttore: il RPCT

Nicoletta Dotti

Approvato: il Consiglio dell'Ordine con delibera n. 90/2017 del 13 giugno 2017.