

Whistleblowing – Note operative

Procedura per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

Indice

- 1. Legge n. 190/2012**
- 2. Definizioni: *Whistleblower* – *Whistleblowing***
- 3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione**
- 4. Oggetto del *whistleblowing***
- 5. Contenuto della segnalazione**
- 6. Come effettuare la segnalazione**
- 7. Verifica della fondatezza della segnalazione**
- 8. Tutela del *whistleblower***
- 9. Responsabilità del segnalante**
- 10. Estensione agli Studenti**

1. Legge n. 190/2012

La legge 6 novembre 2012, n. 190, ha introdotto nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "*Testo Unico sul lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione*", l'art. 54-bis, con il quale è stato di fatto istituito nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto del *whistleblowing*, per tutelare il dipendente che denuncia fenomeni di corruzione in ragione del rapporto di lavoro.

Nello specifico la legge n. 190/2012, art. 1, comma 51, recita:

Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

Art. 54-bis. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

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.

2. Definizioni: *Whistleblower* – *Whistleblowing*

Il *whistleblower* è un lavoratore che, nell'interesse pubblico, segnala fatti illeciti e malfunzionamenti di cui sia stato testimone nello svolgimento del proprio lavoro.

Il *wistleblowing* consiste nelle attività di regolamentazione e di gestione delle procedure volte a incentivare e a proteggere il dipendente che segnala illeciti all'interno dei posti di lavoro. Attraverso le attività di *whistleblowing* si provvede concretamente alla tutela del segnalante.

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 l'amministrazione di appartenenza, ma per l'interesse pubblico collettivo.

3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Come previsto dall'ANAC nelle *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*¹ il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) è il soggetto che riceve le segnalazioni e ne garantisce la riservatezza attraverso l'individuazione e il presidio della gestione della procedura.

4. Oggetto del *whistleblowing*

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire oggetto del *whistleblowing*.

Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati e irregolarità a danno dell'interesse pubblico. Le segnalazioni possono riguardare ad esempio 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 cittadini².

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

5. 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:

- ✓ generalità e recapiti del segnalante;
- ✓ descrizione del fatto;
- ✓ circostanze di tempo e luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- ✓ generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere il fatto segnalato;

¹ ANAC Determina n. 6 del 28 aprile 2015

² Il Piano Nazionale Anticorruzione sottolinea l'accezione ampia che assume il concetto di corruzione introdotto con la legge 190/2012 : *“Esso è comprensivo delle 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 situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.”* (paragrafo 2.1 del P.N.A. 2013-2016). Tale concetto è ampiamente accolto nel Piano per la prevenzione della corruzione dell'Università degli studi di Siena <http://www.unisi.it/ateneo/adempimenti/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/corruzione/piano-triennale>

- ✓ eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto oggetto di segnalazione;
- ✓ 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 scaricabile dal sito web dell'Università degli Studi di Siena, nella sezione "Amministrazione Trasparente" sottosezione "Altri contenuti" >>> "Corruzione"

Eventuali segnalazioni anonime, anche se presentate utilizzando il sopra detto modulo, non verranno prese in considerazione nell'ambito della procedura di whistleblowing³. Queste ultime saranno trattate alla stregua di altre segnalazioni anonime.

6. Come effettuare la segnalazione

I dipendenti dell'Università degli Studi di Siena, i collaboratori, i consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, qualora intendano segnalare situazioni di illecito o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, devono utilizzare il "Modulo per la segnalazione di condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001", scaricabile dal sito web dell'Università degli Studi di Siena, nella sezione "Amministrazione Trasparente" link:

<http://www.unisi.it/ateneo/adempimenti/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/corruzione>

Il modulo compilato e sottoscritto va presentato con una delle seguenti modalità:

- tramite posta elettronica alla casella e-mail anticorruzione@unisi.it appositamente dedicata alla ricezione delle segnalazioni. La casella è monitorata esclusivamente dal Responsabile della prevenzione della corruzione, dal Responsabile dell'Ufficio legale e contenzioso e da una persona di fiducia scelta direttamente dal Responsabile delle prevenzione della corruzione, che ne garantiscono la riservatezza;
- 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 - non aprire" recante il seguente indirizzo: Responsabile della prevenzione della corruzione dell'Università degli Studi di Siena, via Banchi di Sotto, 55 – 53100 Siena.

Breve descrizione della procedura per garantire la riservatezza dell'identità del *whistleblower*:

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, ricevuta la segnalazione: identifica il segnalante in base all'identità, la qualifica e il ruolo; separa immediatamente tali dati identificativi dal

³ "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" ANAC Determina n. 6 del 28 aprile 2015, Parte II Ambito di applicazione, punto 2. Distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell'identità del segnalante.

contenuto della segnalazione; attribuisce a quest'ultima un apposito codice sostitutivo dei dati identificativi.

In tal modo sarà possibile verificare la fondatezza della segnalazione in modalità anonima e, solo nei casi in cui sia strettamente necessario, rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante. Inoltre, sempre al fine di garantire la necessaria tutela al “*whistleblower*”, le segnalazioni saranno registrate attraverso l'uso del protocollo riservato in modalità “Altamente confidenziale”, non disponibile alla consultazione dei soggetti non espressamente abilitati.

Il modulo per la segnalazione di condotte illecite è stato realizzato sulla base del modello messo a disposizione dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ai sensi dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001⁴.

7. Verifica della fondatezza della segnalazione

La verifica della fondatezza delle condotte illecite segnalate è di competenza del Responsabile per la prevenzione della corruzione che vi provvede effettuando ogni attività opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati. Qualora, conclusa la procedura di verifica, la segnalazione dell'illecito risulti fondata il Responsabile della prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile dell'Ufficio/struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché provveda all'adozione tempestiva dei provvedimenti di competenza, incluso l'esercizio dell'azione disciplinare, in presenza dei relativi presupposti;
- a inviare l'esito dell'accertamento direttamente all'ufficio procedimenti disciplinari qualora l'autore della violazione accertata sia un dirigente.

8. Tutela del *whistleblower*

La legislazione vigente prevede che sia assicurata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei “*dependenti pubblici*” delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001. Tuttavia l'ANAC⁵, considerato che nelle amministrazioni pubbliche operano anche soggetti che non possono essere ricompresi fra i dipendenti pubblici ma che pure svolgono la propria attività professionale all'interno dei pubblici uffici, estende le tutele anche a consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione⁶.

Le procedure predisposte dall'Università degli Studi di Siena assicurano la riservatezza della identità del segnalante in ogni fase della procedura. Coloro che ricevono o sono coinvolti, anche se accidentalmente, nella gestione della segnalazione sono obbligati a tutelare la riservatezza di tale

⁴ Pubblicato il 07 aprile 2014 sul sito del Dipartimento Funzione Pubblica www.funzionepubblica.gov.it/ voce “Notizie”

⁵ ANAC determina n. 6 del 28 aprile 2015

⁶ ANAC determina n. 6 del 28 aprile 2015, Parte V *Tutela dei consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo nonché dei collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione*

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 dell'Università degli Studi di Siena.

Nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, l'Università garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante. In armonia con quanto disposto dalla normativa⁷, 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 verrà rivelata senza il suo consenso.

Si evidenzia che nel caso in cui la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basi unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare potrà accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, ma solo se ciò sia *"assolutamente indispensabile"* per la propria difesa. La richiesta sarà valutata dal Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari e verificata dal Responsabile della prevenzione della corruzione. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari dovrà adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

La segnalazione è sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della Legge 241/1990.

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto 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"*.

9. 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.

⁷ Art. 54-bis, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165



10. Estensione agli Studenti

L'Università di Siena ritiene opportuno estendere, nei modi possibili, tale istituto anche agli studenti, assicurando una efficace protezione a chi denuncia eventuali episodi di illegalità.

Il diritto allo studio è garantito dalla Costituzione italiana ed eventuali casi di clientelismo, corruzione, baronato, raccomandazioni danneggiano gravemente l'immagine dell'Università, con grave danno per tutta la comunità accademica.