

DISCIPLINARE DELLE MISURE PER LA TUTELA DEL DIPENDENTE DELLA REGIONE UMBRIA - GIUNTA REGIONALE CHE SEGNALE ILLECITI (WHISTLEBLOWER)

PREMESSA

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, ha modificato il decreto legislativo n. 165 del 2001 (art. 1, comma 51), inserendo l’articolo 54-bis in virtù del quale è stata introdotta nell’ordinamento italiano una particolare misura, la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*), finalizzata a favorire l’emersione delle fattispecie di illecito all’interno delle pubbliche amministrazioni.

La segnalazione (*whistleblowing*) è un atto di manifestazione di senso civico attraverso cui il segnalante contribuisce all’emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l’amministrazione di appartenenza, e, di riflesso, per l’interesse pubblico collettivo.

La legge 30 novembre 2017, n. 179 recante “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 previsto una nuova disciplina in materia prevedendo una specifica tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite, di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito del proprio rapporto di lavoro.

La normativa, predisposta in primo luogo per tutelare l’interesse all’integrità della pubblica amministrazione da comportamenti illeciti e abusivi, recepisce anche la necessità di tutelare i lavoratori che riferiscano fatti illeciti di cui siano venuti a conoscenza nell’esercizio delle proprie funzioni contro ritorsioni sul luogo di lavoro.

In particolare l’art. 1 della legge 179/2017 ha sostituito l’art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 disponendo che quando un dipendente pubblico segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possano disincentivare il ricorso all’istituto giuridico della segnalazione di condotte illecite e fornire indicazioni operative.

A tal fine, il disciplinare definisce:

1. l’ambito soggettivo di applicazione;
2. l’oggetto della segnalazione;
3. il contenuto della segnalazione;
4. il destinatario e le modalità della segnalazione;
5. la verifica, l’accertamento e gli esiti delle segnalazioni;
6. le forme di tutela che devono essere offerte al segnalante;
7. le iniziative di sensibilizzazione.

1. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

I soggetti che possono segnalare illeciti sono i dipendenti della Regione Umbria – Giunta regionale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato. Possono, altresì, segnalare illeciti i collaboratori, qualunque sia la tipologia di rapporto di lavoro intercorrente: prestazione di lavoro autonomo, di diritto privato, di consulenza, di collaborazione negli uffici di supporto degli organi di governo, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

2. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Il dipendente può segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

Le condotte illecite oggetto di segnalazione possono essere ricondotte a:

- fatti riconducibili alle fattispecie dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al libro II, titolo II, del Codice penale - peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, abuso d'ufficio, rifiuto di atti d'ufficio e omissione, interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità e altre fattispecie previste dal Codice penale e da altre leggi;
- 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, compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno e l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati; violazioni del Codice di comportamento o altre condotte sanzionate in via disciplinare; condotte che possono arrecare un danno patrimoniale all'ente o ad altra amministrazione; condotte che possono arrecare un danno all'immagine dell'amministrazione; violazioni di norme ambientali e di sicurezza sul lavoro; cattiva gestione delle risorse pubbliche (sprechi, mancato rispetto dei termini procedurali, irregolarità nella gestione di risorse pubbliche, etc.).

La segnalazione di illeciti ai sensi della legge 179/2017 non sostituisce e si differenzia dalla denuncia per iscritto alle autorità competenti, obbligatoria per i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, abbiano notizia di un reato perseguibile di ufficio, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito, ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci.

Sono escluse dall'applicazione del presente disciplinare segnalazioni finalizzate ad ottenere la tutela di diritti e interessi individuali oppure aventi ad oggetto attività di accertamento o soluzione di vicende soggettive e personali del segnalante.

3. CONTENUTO DELLA SEGNALAZIONE

Le segnalazioni devono essere il più possibile circostanziate e offrire il maggior numero di elementi oggettivi al fine di consentire le necessarie verifiche.

La segnalazione deve contenere:

- a) le generalità del soggetto che la effettua, la posizione o funzione svolta nell'ambito dell'amministrazione;
- b) una chiara descrizione dei fatti;
- c) l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi i fatti, se note;
- d) le generalità o altri elementi, se noti, che consentano di identificare il/i soggetto/i che ha/hanno posto in essere i fatti oggetto della segnalazione;
- e) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto della segnalazione;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime non sono prese in considerazione in quanto la tutela prevista dalla legge 179/2017 e dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 si applica ai dipendenti, ai collaboratori, qualunque sia la tipologia di rapporto di lavoro intercorrente, ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, identificati come tali, ai quali viene garantita la riservatezza ai sensi della citata normativa.

4. DESTINATARIO E MODALITA' DELLA SEGNALAZIONE

Il dipendente che intende segnalare un illecito ha a disposizione diverse modalità. La segnalazione può essere presentata alternativamente a scelta del segnalante:

- a. al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza della Regione Umbria;
- b. all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac);
- c. all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

La segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dev'essere presentata esclusivamente tramite la piattaforma informatica software *Segnalazioni illeciti P.A. Whistleblowing*, predisposta per garantire la riservatezza del segnalante e consentire di seguire gli sviluppi della segnalazione.

La piattaforma è dotata di certificazione SO/IEC 27001 (sistema delle gestioni delle informazioni), che garantisce la gestione degli accessi e dei dati nel rigoroso rispetto del quadro normativo di riferimento tramite la separazione dell'identità del segnalante dal fatto segnalato, in modo che

quest'ultimo possa essere conosciuto e valutato e possano essere messi in atto i necessari adempimenti con la garanzia della riservatezza del segnalante.

L'accesso alla piattaforma avviene tramite registrazione.

La tutela della riservatezza del segnalante è garantita anche nel momento in cui la segnalazione venga inoltrata a soggetti terzi sia interni che esterni.

5. VERIFICA, ACCERTAMENTO ED ESITI DELLE SEGNALAZIONI

Le segnalazioni vengono gestite direttamente dal Responsabile per la prevenzione della corruzione tramite la piattaforma per la gestione informatizzata delle segnalazioni di condotte illecite.

Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. La procedura di prima verifica del contenuto dei fatti segnalati dovrà concludersi entro 30 giorni.

Nel caso ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile, anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, può inoltrare la segnalazione ai soggetti terzi competenti tra i seguenti:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- il Direttore della struttura, nel caso la segnalazione riguardi un dirigente, sempre solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'organo politico di riferimento, nel caso in cui la segnalazione riguardi un Direttore, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria e la Corte dei Conti, eventualmente, per i profili di rispettiva competenza.

I soggetti sopraelencati informano il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

L'eventuale trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al Dipartimento della Funzione Pubblica, viene effettuata avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela a sensi della legge 179/2017 e dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/01.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto delle risultanze delle segnalazioni nell'aggiornamento del Piano di prevenzione della corruzione, sempre garantendo la massima riservatezza.

6. FORME DI TUTELA DEL SEGNALANTE (WHISTLEBLOWER)

6.1. Obblighi di riservatezza sull'identità del segnalante e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione

Al soggetto che presenta la segnalazione è garantita la riservatezza, nei limiti in cui ciò non pregiudichi il diritto di difesa dell'accusato.

Nel caso in cui dalla segnalazione di illecito derivi:

- un procedimento dinanzi alla Corte dei Conti: l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- un procedimento penale: l'identità del segnalante è coperta dal segreto secondo quanto previsto dall'articolo 329 del codice di procedura penale (gli atti d'indagine sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari, etc.);
- nel caso di procedimento disciplinare aperto nei confronti di un soggetto in ragione di una segnalazione si distinguono due casi:
 - ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa, l'identità del segnalante non può essere rivelata;
 - al contrario se la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Quindi se chi ha presentato la segnalazione non dà il consenso alla rivelazione della sua identità e ciò compromette la possibilità di difendersi dell'incolpato, la segnalazione non potrà essere utilizzata a fini disciplinari.

I contenuti della segnalazione presentata dal lavoratore sono sottratti alla possibilità di accesso agli atti (artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Le suddette tutele non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

6.2. Obbligo del segreto

La legge 179/2017, in materia di obbligo al segreto, prevede che il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 cod. pen. e all'art. 2105 cod. civ..

La disposizione non si applica nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente.

Quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

6.3 Divieto di discriminazione dei confronti del whistleblower

Il dipendente che segnala un illecito, per la tutela accordata dalla legge 179/2017 e dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/01, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Nel caso in cui il segnalante lamenti di essere stato vittima di un atto discriminatorio spetta all'amministrazione dimostrare che le misure (ritenute) discriminatorie o ritorsive siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (inversione dell'onere della prova).

Nel caso in cui venga accertata la natura ritorsiva degli atti adottati dall'amministrazione, questi sono nulli e il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro.

7. INIZIATIVE DI SENSIBILIZZAZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione assicura iniziative di sensibilizzazione sull'istituto e di informazione al personale.