

Gestione delle segnalazioni di condotte illecite

Art. 54-bis della Legge 190/2012 e s.m.i.

Premessa

L'art. 54-bis sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite è stato introdotto dalla legge 190/2012 come novella al d.lgs. 165/2001 e successivamente modificato dalla L. 30 novembre 2017, n. 179 e prevede al comma 1 che *“ Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è 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 determinata dalla segnalazione.”*

Il comma 3 stabilisce quindi che *“ l'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora 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”*.

Il comma 4, inoltre, sancisce che *“la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”*.

Per un corretto e completo inquadramento normativo della materia è necessario infine rammentare che ai sensi dell'art. 1, co. 59, della legge 190/2012 *«Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni»* e che la già citata L. 179/2017, all'art. 1, comma 2 chiarisce che *“Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”*.

Allo stato la legislazione vigente prevede quindi che sia approntata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei dipendenti pubblici delle amministrazioni ricomprese ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. In questo contesto, l'ANAC, con le Linee Guida del 28 aprile 2015, si è espressa ribadendo che *“L'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012 è da estendere a tutti gli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli enti pubblici economici”*.

In attuazione di quanto sopra descritto e a completamento ed integrazione di quanto indicato al par. 9 (*Le segnalazioni al RPCT*) del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché in linea con il disposto dell'Art. 10 (Responsabilità specifica dei soggetti che gestiscono le segnalazioni di cui all'Art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001) del vigente Codice di comportamento, sono di seguito riportate le modalità operative adottate dalla Fondazione Ugo Bordoni per l'inoltro delle segnalazioni di condotte illecite, nonché la procedura gestionale seguita per garantire l'adeguata tutela del segnalante, in osservanza al disposto dell'art. 54 bis del D.Lgs 165/2001.

1. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

La norma prevede che la segnalazione debba essere effettuata dal dipendente pubblico o soggetto equiparato, così come individuato in premessa, "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione" ed avere ad oggetto "condotte illecite" di cui il dipendente sia venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro".

La segnalazione deve quindi essere improntata alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione e non circoscritta all'interesse personale, strumentale ed esclusivo del segnalante. La valutazione sulla sussistenza di tale interesse "pubblico" spetta al RPCT che riceve e gestisce la segnalazione.

Tra le condotte illecite sono da annoverare non solo i reati contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutti quei fenomeni riconducibili al mal funzionamento dell'ente causati dall'uso a fini privati delle funzioni o del potere attribuiti nel corso dell'attività amministrativa come, ad esempio, irregolarità o abusi finalizzati all'ottenimento di vantaggi privati. In merito alle modalità tramite cui si è venuti a conoscenza di condotte illecite «in ragione del rapporto di lavoro» queste non prevedono le sole situazioni che si determinano in virtù dell'ufficio rivestito ma anche i casi in cui l'acquisizione di notizie avvenga in occasione e/o a causa dello svolgimento delle più generiche mansioni lavorative, pure in modo casuale.

L'art. 54-bis infine sembra escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime. Tale tutela opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili, non potendosi proteggere la riservatezza di chi non si conosce. Inoltre se il segnalante non rivela la propria identità l'Ente non ha facoltà di verificare il prerequisite dell'appartenenza del segnalante alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis. L'Ente pertanto, pur prevedendo anche nel modulo predisposto sulla piattaforma informatica dedicata all'inoltro delle segnalazioni di cui al punto successivo, la possibilità di non fornire i propri dati anagrafici, non si ritiene obbligato al rispetto delle procedure definite nel presente documento nell'eventuale trattamento di segnalazioni anonime.

Le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'Ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione sono di esclusiva competenza dell'ANAC, alla quale devono essere inoltrate nelle modalità appositamente predisposte, rinvenibili sul sito della Autorità stessa.

2 INOLTRO DELLA SEGNALAZIONE

Il segnalante invia una segnalazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza compilando il modulo on line disponibile sulla piattaforma informatica appositamente approntata all'indirizzo <https://whistleblowing.fub.it>, indirizzo riportato dall'Ente sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti-Corruzione". Il modulo prevede la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con modalità diverse da quella informatica, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultima. La segnalazione inoltrata tramite la piattaforma dedicata è ricevuta esclusivamente dal RPCT e da questi acquisita già priva dei dati anagrafici del segnalante, recuperabili ed abbinabili alla segnalazione solo nei casi e nelle modalità previste dalla legge. Qualora la segnalazione venisse inoltrata con modalità diverse dal suddetto canale informatico il RPCT è comunque tenuto ad attuare, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 54-bis della Legge 190/2012 come novellato al d.lgs. 165/2001 e successivamente modificato dalla L. 30 novembre 2017, n. 179, ogni azione necessaria a garantire la non identificabilità del segnalante sia direttamente per quanto attiene i suoi dati anagrafici che, indirettamente provvedendo all'occultamento di ogni informazione contenuta nella segnalazione da cui si potrebbe ragionevolmente risalire all'identità dello stesso. Nei casi di segnalazione effettuata tramite canali diversi dalla piattaforma informatica resta fermo che la segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal Responsabile della prevenzione della corruzione deve essere a questi tempestivamente inoltrata. L'eventuale soggetto inoltrante è tenuto a sua volta ad osservare gli obblighi di riservatezza sanciti dal citato comma 3 dell'art. 1 della L. 179/2017. Qualora la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della Corruzione e/o un componente del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC secondo le modalità definite nel sito dell'Autorità (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>).

3. PRESA IN CARICO DELLA SEGNALAZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, o un componente del gruppo di lavoro a tale scopo designato, prende in carico la segnalazione entro cinque giorni lavorativi dalla data della sua ricezione. Nei casi di inoltro tramite canali alternativi alla piattaforma informatica dedicata, in questa fase, verrà assegnato e debitamente riportato in un apposito registro un codice di riferimento alla segnalazione e dalla stessa espunta l'identità del segnalante ed ogni riferimento che potrebbe renderne possibile l'identificazione. Nei soli casi previsti dalla normativa, il recupero del suddetto codice di riferimento, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione o del componente del gruppo di lavoro incaricato, consentirà di collegare segnalazione e identità del segnalante.

3. ISTRUTTORIA

Acquisita la segnalazione mediante uno dei canali sopra descritti, il RPCT procede al suo preliminare esame al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità. La segnalazione è considerata inammissibile per:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Ente sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività istruttoria da parte dell'Ente;
- e) intervento dell'Ente non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione.

Per la definizione dell'istruttoria il termine è di trenta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa, conseguente alla presa in carico di cui al precedente punto 2. Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendone adeguata motivazione.

In corso di istruttoria, il Responsabile della prevenzione della corruzione, o il componente del gruppo di lavoro incaricato, hanno facoltà di richiedere al segnalante chiarimenti, integrazioni documentali e quanto altro ritenuto indispensabile. In questa fase, se la segnalazione è avvenuta tramite piattaforma informatica dedicata, tutte le comunicazioni tra RPCT e segnalante sono intrattenute sulla piattaforma stessa cui quest'ultimo può accedere nella piena tutela della propria identità in ragione del ricorso a credenziali generate dal sistema stesso all'atto della segnalazione e non ricongiungibili ai suoi dati anagrafici. In caso di segnalazione avvenuta al di fuori del canale informatico dedicato ogni richiesta al segnalante, come anche ad eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, deve essere messa in atto con l'adozione di tutte le necessarie cautele.

4. VALUTAZIONE ED ESITI DELLA SEGNALAZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o il componente designato del gruppo di lavoro, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, possono decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, gli stessi valutano a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Presidente dell'Ente; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della funzione pubblica.

5. CONSERVAZIONE DEI DATI E DEI DOCUMENTI

I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge, con particolare cura nel garantire la tutela prevista nei confronti del segnalante.

6. RELAZIONE DEL RESPONSABILE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione relaziona, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, circa il numero di segnalazioni ricevute e il loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.