



Club Alpino Italiano

Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*c.d. whistleblower*)

Il presente documento è redatto in conformità alle Linee guida fornite dall' A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche) con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

Sommario

1. QUESTIONI GENERALI.....	3
a) Normativa vigente	3
b) Le funzioni di A.N.A.C. in materia	3
2. AMBITO DI APPLICAZIONE.....	3
a. Ambito soggettivo. Le amministrazioni pubbliche e i “dipendenti pubblici”	3
b. Tipologia di segnalazione e distinzione	4
c. Oggetto della segnalazione	4
d. Condizioni di tutela.....	5
3. PROCEDURA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI.....	6
a. Scopo e finalità della procedura	6
b. Oggetto della segnalazione	6
c. Contenuto delle segnalazioni	6
d. Modalità e destinatari della segnalazione.....	7
e. Attività di verifica della fondatezza della segnalazione.....	7

1. QUESTIONI GENERALI

a) Normativa vigente

La legge 6 novembre 2012, n.190 ha recepito le numerose sollecitazioni in materia di adeguata tutela del dipendente (pubblico o privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro, previste sia da convenzioni internazionali ratificate dall'Italia che dalle raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Questa legge le ha recepite solo limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, comma 51, che introduce l'articolo 54 bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 prevedendo che: *“ fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2045 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, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”*. La stessa norma disciplina il tendenziale divieto di rilevazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari e la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso agli atti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il dipendente che segnala illeciti infatti deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie, al fine di fare emergere i fenomeni di corruzione e di *mala gestio* nell'amministrazione pubblica. La tutela deve essere fornita in primo luogo da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione, dall'amministrazione di appartenenza del segnalante e successivamente dalle autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l' A.N.A.C., Autorità giudiziaria e Corte dei conti.

b) Le funzioni di A.N.A.C. in materia

All'A.N.A.C. sono demandate le indicazioni sulle misure di prevenzione della corruzione di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato oltre che la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione.

L'A.N.A.C. ha funzioni di indirizzo e vigilanza sull'adozione da parte delle amministrazioni di effettive misure di tutela del dipendente pubblico segnalante; inoltre con l'integrazione della normativa mediante il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, 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.A.C. quale destinatario delle segnalazioni, dall'altro ha stabilito che l'A.N.A.C. *“riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165”*. L'autorità è quindi chiamata a gestire non solo le segnalazioni di illeciti dei suoi dipendenti, ma anche i dipendenti di altre amministrazioni che possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54-bis. In particolare ad A.N.A.C, come poi definito nei capitoli successivi, dovranno essere indirizzate direttamente le segnalazioni di condotte illecite da parte del Responsabile Prevenzione della Corruzione (RPC) del CAI.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

a. Ambito soggettivo: amministrazioni pubbliche e “dipendenti pubblici”

Al fine di applicare l'art.54-bis della legge 190/2012 è bene individuare, come definito dalla legge in che modo e perché si applica tale articolo all'interno del CAI.

Il CAI rientra nella definizione di amministrazione pubblica, secondo quanto indicato all'art.1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto la Sede Centrale del Club Alpino Italiano si configura come un Ente pubblico non economico – istituito con Legge 26 gennaio 1963, n. 91 e successive modificazioni ed integrazioni - dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sancita dalla legge 26 gennaio 1963, n.9.

I soggetti tutelati dall'art. 54-bis sono i dipendenti pubblici, ovvero i diretti dipendenti della Sede centrale del CAI, di qualsiasi qualifica e con qualsiasi tipo di contratto. Sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2 comma 2 del d.lgs. 165/2001) quanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto).

La tutela sarà riservata anche a tutti quei soggetti che non possono essere ricompresi tra i dipendenti pubblici ma che svolgono la propria attività professionale all'interno del CAI. In particolare ci si riferisce ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di posizioni politiche, ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

b. Tipologia di segnalazione e distinzione

La segnalazione di un illecito può essere fatta dal segnalante in due modalità:

1. Rendendo nota la propria identità;
2. Non rendendo nota la propria identità.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro ometta di segnalarle per timore di subire conseguenze pregiudizievoli. Per questa ragione l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 **impone** all'amministrazione che tratta la segnalazione di **assicurare la riservatezza dell'identità** di chi si espone in prima persona. Il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

Naturalmente 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 riconoscibile". Resta fermo che, così come definito dal Piano Nazionale Anticorruzione, il RPC prende 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.

c. 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*".

1. 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 negli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche nelle 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* (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 del lavoro).

2. Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza direttamente in ragione del rapporto di lavoro e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche delle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppur in modo casuale. In caso di trasferimento, distacco, comando del dipendente presso un'altra amministrazione, questo può riferire anche dei fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione.

Non sono prese in considerazione invece tutte quelle segnalazioni fondate sul mero sospetto o voci; le segnalazioni devono essere il più possibile circostanziate e offrire il maggior numero di elementi al fine di consentire al RPC, le dovute verifiche

d. Condizioni di tutela

Il dipendente che segnala condotte illecite gode di un sistema di tutele ovvero:

- ✓ Assoluta riservatezza della propria identità;
- ✓ Il divieto di discriminazioni e/o ritorsioni nei suoi confronti;
- ✓ La sottrazione della denuncia al diritto di accesso ex L. 241/90 (salvo casi eccezionali, nei quali svelare l'identità del segnalante sia "assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato")

La predetta tutela trova un limite nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile", ovvero quando la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa.

Ai sensi dell'art. 54-bis, comma 2, il CAI è tenuto a garantire, nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante, che può essere svelata solo nel caso in cui sia stato dato il consenso.

Invece l'identità del segnalante può essere rivelata, anche senza il consenso di quest'ultimo, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla segnalazione del dipendente pubblico.

L'A.N.A.C. ritiene comunque che spetti al Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UDP) valutare, su richiesta del segnalato, 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 che di diniego, il Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come previsto dalla L. 241/1990.

Il responsabile dell'UDP verrà a conoscenza del nominativo del segnalante solo quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per sua difesa.

Sul responsabile UPD, così come sul RPC, gravano i doveri di comportamento volti alla tutela del soggetto segnalante.

Nei confronti del segnalante non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione. La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui il segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti dell'Ente. In questo caso il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato la segnalazione deve dare notizia circostanziata al RPC che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:

- a. Al Direttore dell'Ente;
- b. Al Ufficio Procedimenti Disciplinari;
- c. All'Ispettorato della Funzione Pubblica.

Il dipendente inoltre può:

- a. Dare notizia all'RSU o all'organizzazione sindacale a cui aderisce;
- b. Al Comitato Unico di garanzia;
- c. Agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

3. PROCEDURA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

L'A.N.A.C rende noto che è in via di realizzazione un sistema automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite che verrà successivamente messo a disposizione per le amministrazioni che ne faranno richiesta.

a. Scopo e finalità della procedura

Lo scopo del documento è quello di regolamentare la segnalazione al fine di fornire al segnalante (whistleblower) chiare indicazioni operative circa l'oggetto, il contenuto, i destinatari e le modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché le forme di tutela che vengono offerte dal nostro ordinamento.

L'obiettivo è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso alla segnalazione, quali i dubbi circa la procedura da effettuare e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

b. Oggetto della segnalazione

Come riportato nel paragrafo 2.c possono essere oggetto della segnalazione non solo fatti tali da configurare fattispecie di reato, ma ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, si evidenzia un malfunzionamento dell'amministrazione. Non esiste una lista espressa e tassativa di reati o irregolarità; vengono considerate rilevanti, come citato nel paragrafo 2.c, le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico.

La segnalazione non può riguardare doglianze di carattere personale, rivendicazioni o istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti con colleghi e superiori.

c. Contenuto delle segnalazioni

Il segnalante deve fornire tutti gli elementi utili a consentire al RPC di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere questi elementi:

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione;
- chiara e completa descrizione dei fatti oggetto della segnalazione, con indicazioni spazio-temporali se conosciute;
- generalità del soggetto segnalato;
- indicare se ci possono essere altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto della segnalazione;
- indicare eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

E' fondamentale che i fatti siano conosciuti direttamente dal segnalante, e non riportati o riferiti da altri soggetti.

Le segnalazioni anonime, ovvero senza indicazione delle generalità del segnalante, verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

d. Modalità e destinatari della segnalazione

Il CAI mette a disposizione dei propri dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo il modulo 1, per rendere l'effettuazione della segnalazione più agevole e rispondente alla procedura.

La segnalazione può essere indirizzata a :

- a) Al responsabile per la prevenzione della corruzione del CAI utilizzando la casella di posta dedicata segnalazioni@cai.it;
- b) All'A.N.A.C. attraverso il canale privilegiato aperto, stante la competenza di ricevere le segnalazioni conferita all'Autorità dal citato art. 54-bis come modificato dalla L. 114/2014, nel caso in cui le segnalazioni riguardino il RPC del CAI tramite la casella di posta dedicata wistleblowing@anticorruzione.it

Per segnalazioni all'A.N.A.C dovrà essere utilizzato il modulo che si trova a questo link:

http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/6/segnalazioni_illeciti.pdf

L'utilizzo di una delle due modalità presuppone che alla segnalazione sia allegato ogni documento utile a documentare il fatto.

E' opportuno che il segnalante renda noto di aver indirizzato eventualmente la stessa missiva ai vari soggetti previsti.

La casella di posta segnalata dell'Ente è gestita direttamente e con il solo accesso del RPC.

e. Attività di verifica della fondatezza della segnalazione

Giunta la segnalazione il RPC chiederà all'Ufficio protocollo un numero di protocollo, per la ricezione della documentazione che sarà epurata da tutte le parti che possano ricondurre all'identità del segnalante e del segnalato.

Il RPC verifica la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione e la gestisce, provvedendo, nel rispetto dell'imparzialità e riservatezza, ad effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione del soggetto segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti. Il RPC attiverà una cartella che sarà in modalità visibile, ma non di scrittura, solo al segnalante mediante una password.

Al fine di gestire la segnalazione il RPC può avvalersi del supporto, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (ad es. Guardia di Finanza, ANAC, Agenzia delle entrate).

Qualora, dall'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il RPC in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a presentare denuncia all'autorità competente;
- alla comunicazione dell'esito dell'accertamento del Direttore dell'Ente e all'Ufficio Provvedimenti Disciplinari, qualora sussistano i presupposti.

RPC non potrà per alcun motivo fare delle copie cartacee dei documenti in suo possesso, dovrà trattare la pratica solo su file e solo nella cartella appositamente creata con accesso limitato.

Allegato 1. Modulo di segnalazione

NOME e COGNOME DEL SEGNALANTE	
TEL/CELL	
E-MAIL	
DATA/PERIODO IN CUI SI E' VERIFICATO IL FATTO	
LUOGO FISICO IN CUI SI E' VERIFICATO IL FATTO	<input type="checkbox"/> UFFICIO <input type="checkbox"/> ALL'ESTERNO DELL'UFFICIO (indicare luogo ed indirizzo)
RITENGO CHE LE AZIONI OD OMISSIONI COMMESSE O TENTATE SIANO	<input type="checkbox"/> Penalmente rilevanti; <input type="checkbox"/> Poste in essere in violazione del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici o del Codice etico integrato del CAI o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare; <input type="checkbox"/> Suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al CAI o ad altri ente pubblico; <input type="checkbox"/> Suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine del CAI; <input type="checkbox"/> Altro (specificare)
DESCRIZIONE DEL FATTO (CONDOTTA ED EVENTO)	
AUTORE/I DEL FATTO	
ALTRI EVENTUALI SOGGETTI A CONOSCENZA DEL FATTO E/O IN GRADO DI RIFERIRE SUL MEDESIMO	
EVENTUALI ALLEGATI A SOSTEGNO DELLA SEGNALAZIONE	

LUOGO, DATA E FIRMA