

**Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità
all'interno del Consorzio Piemontese per la prevenzione e
Repressione del doping e di altri usi Illeciti dei Farmaci ***

*** CAD**

Marzo 2018

Indice generale

1. FONTE NORMATIVA	3
2. SCOPO E FINALITÀ DELLA PROCEDURA	4
3. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE	4
4. CONTENUTI DELLA SEGNALAZIONE	5
5. MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE	5
6. FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER	5
6.1 Tutela dell'anonimato.....	6
6.2 Divieto di discriminazione	6
6.3 Sottrazione della denuncia al diritto di accesso	8
7. RESPONSABILITÀ DEL WHISTLEBLOWER	8

1. FONTE NORMATIVA

L'art. 1, c. 51, della Legge n. 190/2012 (c.d. Legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo nell'ambito del D.Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54-bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", il c.d. *whistleblower*. Si tratta di una disciplina che introduce nel nostro ordinamento una misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, nota nei Paesi anglosassoni come *whistleblowing*.

Il 30 novembre 2017 è stata emanata la Legge n. 179, portando delle importanti modifiche all'art. 54-bis, al fine di permettere all'ordinamento italiano di uniformarsi con quello Europeo, approfondendo la tutela del *whistleblower* estendendone l'applicazione anche oltre la Pubblica Amministrazione.

La nuova disciplina consente al dipendente di denunciare all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferire al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza **in ragione del rapporto di lavoro**¹.

La *ratio* della norma, che si evince da questo primo comma, è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. In tale ottica la segnalazione è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il *whistleblower* contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico.

A tal fine la norma prevede la tutela del segnalante tramite l'obbligo di riservatezza da parte dell'amministrazione, mantenendo l'anonimato, nonché rendendolo esente da sanzioni, come il licenziamento, o misure discriminatorie, dirette o indirette, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia².

Due importanti novità sono state introdotte dalle modifiche apportate all'art. 54-bis e sono presenti ai commi VI e VII.

La prima novità introdotta dal comma VI è la certezza delle sanzioni amministrative pecuniaria, prescrive: «*Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione*

1 Articolo **54-bis**, I co.: "*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. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza*".

2 Articolo **54-bis**, III co.: "*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 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*".

di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni o di uno degli enti di cui al comma II, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma V, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione».

Il comma successivo porta la grande novità dell'inversione dell'onere della prova, a tutela del soggetto segnalante, infatti prescrive: *«È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli».*

2 SCOPO E FINALITÀ DELLA PROCEDURA

Il presente documento intende porsi quale strumento guida per fornire risposte certe sulle procedure e sulle dinamiche della gestione della denuncia da parte del “segnalante” individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire al segnalante chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che, con l'introduzione della normativa in materia di Prevenzione della Corruzione, vengono offerte.

3 OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

In particolare la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate che siano:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione del Codice di comportamento dei dipendenti o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al CAD ;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'Azienda;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'Azienda.

La segnalazione **non** può riguardare, invece, rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con il superiore gerarchico o i colleghi, per le quali occorre fare riferimento al Servizio competente per il Personale.

4 CONTENUTI DELLA SEGNALAZIONE

Il segnalante deve fornire tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. A tal fine, la segnalazione dovrebbe contenere i seguenti elementi:

- a) generalità, qualifica o posizione professionale, sede di servizio e recapiti del segnalante;
- b) circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- c) descrizione del fatto;
- d) generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere i fatti segnalati;
- e) eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione ed eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- f) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

È comunque indispensabile che tali elementi siano conosciuti direttamente dal segnalante, e non riportati o riferiti ad altri soggetti.

In calce alla segnalazione deve essere apposta l'indicazione di luogo, data e firma del segnalante.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare l'autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, verranno prese in considerazione solo se relative a fatti di particolare gravità ed il loro contenuto risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

5. MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

La segnalazione va prodotta collegandosi al sito :

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>

6 FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) del CAD, in linea con quanto previsto dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (modificato dalla Legge 179/2017) e dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), prevede che la tutela del *whistleblower* si sviluppi su tre distinti versanti, e precisamente:

1. salvaguardia dell'anonimato;
2. divieto di discriminazione;
3. la sottrazione della denuncia al diritto di accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

6.1 Tutela dell'anonimato

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell'art. 2043 del codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l'identità del segnalante viene comunque protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Pertanto fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'Autorità disciplinare e all'incolpato solo nei casi in cui:

- vi sia il consenso espresso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato o mediante la presentazione di memorie difensive che lo stesso produce in procedimento;
- nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329³ del codice di procedura penale.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.), nonché i Dirigenti e Responsabili aziendali nell'esercizio delle proprie prerogative di carattere disciplinare, si conformano a tale indirizzo di comportamento.

6.2 Divieto di discriminazione

Il CAD tutela il segnalante rispetto all'adozione di eventuali misure discriminatorie, intendendo con questo termine le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili per il dipendente che ha effettuato la segnalazione.

³ **Art. 329, C.P.P.:** *"1. Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.*

2. *Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'art. 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero.*

3. *Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:*

- *l'obbligo del segreto per i singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;*
- *il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni."*

Pertanto, nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve darne notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPCT, il quale valuterà la sussistenza degli elementi per poi effettuare eventualmente la segnalazione di quanto accaduto:

- al Responsabile dell' Area di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile dell' Area valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione;
- il CDA e il Presidente valuteranno la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione può:

- informare circa la presunta discriminazione l'organizzazione sindacale alla quale aderisce o altra organizzazione sindacale rappresentativa presente in Azienda; l'organizzazione sindacale deve riferire delle situazioni di discriminazione al Presidente se la segnalazione non è stata effettuata dal RPCT;

Il comma VI dell'art. 54-bis, D.Lgs. n. 165/2001 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro al responsabile che ha adottato misure discriminatorie; inoltre, vengono previste altri due tipi di sanzioni amministrative pecuniarie:

- *«qualora venga accertata l'assenza di procedura per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro»;*
- *«qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro».*

Il comma successivo⁴ prevede l'inversione dell'onere della prova, in cui spetta all'amministrazione pubblica o all'ente dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Nel caso in cui non sia provabile, gli atti discriminatori o ritorsivi sono nulli.

⁴ *“È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli”.*

6.3 Sottrazione della denuncia al diritto di accesso

L'Azienda sottrae il documento contenente la segnalazione dall'eventuale esercizio del diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/1990, e successive modificazioni (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma III del nuovo art. 54-bis, D.Lgs. n. 165/2001 in caso di necessità di svelare l'identità del denunciante).

7.RESPONSABILITÀ DEL WHISTLEBLOWER

Il comma 9⁵ dell'art. 54-bis, D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dalla L. n. 179/2017, ammette la decadenza delle tutele dell'articolo nei casi in cui sia accertata la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione.

Documento aggiornato al 23/3/18, da sottoporre ad approvazione del CdA il 28/03/2018

5 Art. 54-bis, c. IX: *“Le tutele di cui al presente articolo 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 denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.”*