

Direzione generale
Direzione centrale risorse umane
Responsabile della prevenzione
della corruzione e della trasparenza

Circolare n. 64

Roma, 28 luglio 2015

Al Direttore generale vicario
Ai Responsabili di tutte le Strutture Centrali e
Territoriali

e p.c. a: Organi Istituzionali
Magistrato della Corte dei conti delegato
all'esercizio del controllo
Organismo indipendente di valutazione
della performance
Comitati consultivi provinciali

Oggetto

Disposizioni attuative dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, recante norme in materia di "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (cd. whistleblower).

QUADRO NORMATIVO

- /// **Legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 51;**
- /// **Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 54 bis;**
- /// **Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, art. 13;**
- /// **Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica - e approvato dall'ANAC con delibera 11 settembre 2013, n. 72;**
- /// **Determina del Presidente 21 gennaio 2015, n. 15 "Regolamento recante il Codice di comportamento dell'INAIL e disposizioni sul benessere organizzativo", art. 21;**
- /// **Determinazione dell'ANAC 28 aprile 2015, n. 6; "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)";**

/// **Determina del Presidente 25 maggio 2015, n. 197** "Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2015-2017, comprensivo del Programma Triennale della Trasparenza e Integrità".

PREMESSA

L'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto nell'ambito delle disposizioni contenute nel d.lgs n. 165/2001, l'art. 54 bis, che tutela il dipendente che segnala gli illeciti di cui sia venuto a conoscenza in relazione al servizio prestato.

Il nuovo art. 54 bis - Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - prevede:

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, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), 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."

I suddetti principi sono stati richiamati dall'art. 13, comma 8, del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con d.p.r. n. 62/2013, per il quale il dirigente: "nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rivelata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001".

Con determina del Presidente 21 gennaio 2015, n. 15 è stato adottato il "Regolamento recante il Codice di comportamento dell'INAIL e disposizioni sul benessere organizzativo" che all'art. 21 ha specificato le tutele riservate al dipendente che segnala illeciti (whistleblower). Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, l'ANAC ha emanato Linee guida cui debbono attenersi le amministrazioni pubbliche nella gestione delle segnalazioni di illeciti e per la tutela del c.d. whistleblower.

L'Istituto da ultimo, all'interno del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017, adottato con determina del Presidente n. 197 del 25 maggio 2015, ha definito specifiche direttive alla luce dei contenuti del Piano nazionale anticorruzione ed in particolare:

- la tutela del dipendente che effettua segnalazioni si pone quale strumento di primaria importanza;
- l'Amministrazione deve individuare specifiche misure di tutela e protezione della figura del whistleblower attraverso direttive e note di istruzione rivolte a tutti i Responsabili di Strutture;
- la violazione degli oneri di riservatezza comporta a carico dei trasgressori responsabilità disciplinare con l'applicazione delle conseguenti sanzioni, fatta salva l'eventuale ulteriore responsabilità civile o penale del contravventore;
- al segnalatore viene garantito, nelle fasi iniziali dell'istruttoria, l'anonimato e, laddove ne sia reso noto il nome per necessità della procedura, è assicurata allo stesso adeguata tutela contro ogni tipo di discriminazione;
- il segnalatore che ritenga essere oggetto di discriminazione può darne comunicazione al Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza.

DESTINATARI

La presente circolare si applica ai dipendenti dell'Istituto.

OGGETTO DELLE SEGNALAZIONI

Sono meritevoli di tutela le segnalazioni aventi ad oggetto:

- delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, capo I del Codice penale;
- fattispecie in cui si riscontri l'abuso da parte del soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati;
- fattispecie, anche non penalmente rilevanti, in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell'Istituto a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Come espressamente previsto dall'art. 54 bis, comma 1, del d.lgs n. 165/2001, in nessun

caso sono meritevoli di tutela le segnalazioni che integrano un'ipotesi di reato di calunnia¹ o di diffamazione² o che danno luogo a responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043³ del codice civile.

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "in ragione del rapporto di lavoro".

In caso di trasferimento, comando, distacco o situazioni analoghe del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, indirizzandola al Responsabile della prevenzione della corruzione, o all'ANAC.

In via di principio non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

Le segnalazioni non possono riguardare lamentele di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi, disciplinate da altre procedure.

Possono costituire oggetto di segnalazione anche situazioni di illecito a carico di collaboratori, a qualsiasi titolo, dell'amministrazione.

¹ *Art. 368 c.p. - Calunnia*

Chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito con la reclusione da due a sei anni.

La pena è aumentata se s'incolpa taluno di un reato per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a dieci anni, o un'altra pena più grave.

La reclusione è da quattro a dodici anni, se dal fatto deriva una condanna alla reclusione superiore a cinque anni; è da sei a venti anni, se dal fatto deriva una condanna all'ergastolo.

² *Art. 595 c.p. - Diffamazione*

Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 1.032.

Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a euro 2.065.

Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a euro 516.

Se l'offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza o ad una autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate.

³ *Art. 2043 c.c. - Risarcimento per fatto illecito*

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI

Il dipendente che intenda segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro con l'Istituto, può inviare una segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che la gestisce e verifica la fondatezza delle circostanze in essa rappresentate nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per la gestione delle segnalazioni, si avvarrà di un apposito gruppo di lavoro.

La violazione dell'obbligo di riservatezza da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o da parte dei componenti del gruppo di lavoro determina responsabilità disciplinare ed eventuale responsabilità penale e civile.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi lo stesso Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il dipendente potrà inviare la segnalazione all'ANAC, utilizzando l'apposito modulo presente sul sito dell'Autorità, alla casella di posta elettronica: whistleblowing@anticorruzione.it.

Nelle more dell'adozione di un sistema informatizzato che permetta l'acquisizione automatica delle segnalazioni, il dipendente potrà inviare la segnalazione compilando e sottoscrivendo il "modello di denuncia degli illeciti" (all. 1), presente nel sito internet dell'Istituto nella sezione "Amministrazione trasparente" sotto-sezione "Altri contenuti-Corruzione", alla casella di posta elettronica: responsabileanticorruzione@inail.it.

Nel caso in cui la segnalazione risulterà manifestamente infondata il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ne disporrà l'archiviazione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, competente a svolgere una prima istruttoria, qualora il fatto segnalato risulti non manifestamente infondato, inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti – anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- 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, nonché per eventuali profili di responsabilità disciplinare di propria competenza;
- l'Ufficio disciplinare e contenzioso del personale della Direzione centrale risorse umane, per eventuali profili di responsabilità disciplinare di propria competenza;
- l'Autorità giudiziaria, Corte dei conti e ANAC, per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della Funzione pubblica.

Le istruttorie relative alle segnalazioni ricevute saranno definite, di norma, entro 120 giorni dalla ricezione delle medesime.

Solo alla scadenza del predetto termine, il segnalante potrà chiedere informazioni circa lo stato di avanzamento della segnalazione, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica: responsabileanticorruzione@inail.it .

Nell'ipotesi in cui la segnalazione venga trasmessa ad un soggetto non competente, lo stesso deve immediatamente trasmetterla al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza inviando direttamente, a mezzo della propria posta personale, copia della segnalazione ricevuta al seguente indirizzo di posta elettronica: responsabileanticorruzione@inail.it .

Resta ferma la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p.

In ogni caso il dipendente che segnala condotte illecite sarà tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

GESTIONE RISERVATA DELLE SEGNALAZIONI

L'identità del whistleblower viene protetta sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva, salvi i casi di responsabilità penale per calunnia o diffamazione o di responsabilità civile extracontrattuale, accertati con sentenza di primo grado e negli altri casi previsti dalla legge.

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.

Ai sensi dell'art. 54 bis, comma 2, del d.lgs n. 165/2001, l'identità del segnalante non deve essere rivelata neanche nel caso in cui venga avviato un procedimento disciplinare nei confronti del segnalato.

L'identità del segnalante, pertanto, nell'ambito del procedimento disciplinare, non può essere rivelata senza il suo consenso espresso, nel caso in cui il procedimento disciplinare sia fondato su accertamenti ulteriori e distinti rispetto alla segnalazione.

Invece, nel caso in cui il procedimento disciplinare sia fondato, unicamente, sulla segnalazione del whistleblower, l'identità del medesimo potrà essere rivelata, qualora la conoscenza della sua identità sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

In sede di prima applicazione spetta al Responsabile dell'Ufficio disciplinare e contenzioso del personale della Direzione centrale risorse umane valutare, su richiesta dell'interessato, 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 sia nel caso di diniego, la scelta deve essere adeguatamente motivata, come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

È opportuno, pertanto, che anche il Responsabile dell'Ufficio disciplinare e contenzioso del personale della Direzione centrale risorse umane venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda che sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa.

La segnalazione del whistleblower è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii, così come disposto dall'art. 54 bis, comma 4, del d.lgs n. 165/01.

Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett a), della legge 241/1990 e ss.mm.ii.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e i componenti del gruppo di lavoro nonché tutti gli altri soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni si intendono altresì "incaricati del trattamento dei dati personali" secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs n. 196/2003) e sono tenuti alla cura dell'anonimato del segnalante ed alla trattazione della segnalazione:

- in osservanza dei criteri di riservatezza;
- nel pieno rispetto delle misure di sicurezza, custodendo e controllando i dati oggetto di trattamento in modo da evitare rischi, anche accidentali, di distruzione, perdita, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito.

Gravano sul Responsabile dell'Ufficio disciplinare e contenzioso del personale della Direzione centrale risorse umane, nonché su tutti gli altri soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni, gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed il gruppo di lavoro.

La violazione di tali doveri è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, rende conto, con modalità tali da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del numero delle segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/12.

PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI MISURE DISCRIMINATORIE

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, deve darne notizia circostanziata direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La comunicazione deve essere effettuata per iscritto e può essere fatta pervenire al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza anche tramite invio alla casella di posta elettronica: responsabileanticorruzione@inail.it .

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza deve avviare l'istruttoria e gestire la segnalazione secondo le modalità indicate al precedente paragrafo 4 – procedura di segnalazione di illeciti.

Il dipendente discriminato, potrà, per la tutela dei propri interessi, anche agire in giudizio nei confronti dell'autore della discriminazione.

SEGNALAZIONI ANONIME

La tutela del whistleblower si applica in caso di segnalazioni provenienti da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Laddove vengano presentate segnalazioni anonime -fatto salvo il dovere dell'amministrazione di prendere in considerazione anche segnalazioni anonime ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e con dovizia di particolari tali da far emergere fatti e situazioni collegabili a contesti determinati- le stesse saranno gestite secondo le modalità stabilite dalla delibera C.d.A. n. 144 del 15 marzo 2005.

o o o

La presente circolare sarà portata a conoscenza di tutto il personale tramite la procedura "Pubblicazione Atti" ai sensi della circolare n. 80/2008.

Il Direttore generale
f.to Giuseppe Lucibello

Allegato: 1