Procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità
WHISTLEBLOWING POLICY

1. FONTE NORMATIVA E NATURA DELL'ISTITUTO

L'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo, il 54 bis$_1$[1], nell'ambito del d.lgs. 165/2001, rubricato "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", in virtù del quale è stata introdotta nel nostro ordinamento una misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro la pubblica amministrazione, fatti di supposto danno erariale o altri illeciti amministrativi), nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

Con l'espressione whistleblower si fa riferimento al dipendente di un'amministrazione che segnala violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico agli organi legittimati ad intervenire.

La segnalazione (cd. whistleblowing), in tale ottica, 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 collettivo. Lo scopo principale del whistleblowing è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente

Il whistleblowing è la procedura volta a incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il whistleblower.

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA), approvato con delibera CIVIT n. 72/2013, al paragrafo 3.1.11 prevede che le amministrazioni siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs 165/2001.

---

[1] art.54 bis del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165:

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, 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 a 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.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 nel quale si precisa che l'A.N.AC. è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001.

L'A.N.AC., con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whisleblowe)", fornisce alle amministrazioni coinvolte un modello procedurale per la gestione delle segnalazione che tiene conto dell'esigenza di tutelare il dipendente che le invia e, alla base di questi principi, le amministrazioni possono adottare il modello proposto sulla base delle proprie esigenze.

2. SCOPO E FINALITA' DELLA PROCEDURA

Scopo della procedura è quello di essere uno strumento di guida per descrivere la l'iter della denuncia da parte del "segnalante", individuando e rimuovendo i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative relativamente a:

- oggetto della segnalazione
- contenuti della segnalazione
- destinatari della segnalazione
- modalità di trasmissione delle segnalazioni
- forme di tutela che vengono offerte nel nostro ordinamento.

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, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico. [2]

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

- penalmente rilevanti;

[2] Definizione fornita da "Trasparency International Italia – Associazione contro la corruzione"

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

Il whistleblowing non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla disciplina e alle procedure di competenza .

Le segnalazioni devono riguardare situazioni in cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e quelle che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su sospetti o voci in quanto i fatti avvenuti e l'autore degli stessi devono essere altamente probabili.

4. CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve contenere i seguenti elementi:

a) Identificativo univoco generato dal Responsabile della prevenzione della corruzione ed assegnato al soggetto che effettua la segnalazione;
b) Una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
c) Se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
d) Se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
e) L'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di 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.

Secondo quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (All. 1 par. B.12) "La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di

accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili.”.
Pertanto, le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, non verranno prese in considerazione nell’ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma 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.

Resta fermo il requisito della veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

5. MODALITA’ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

L’ente mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori a qualsiasi titolo un sistema informatizzato di ricezione e gestione delle segnalazioni di possibile illecito. Tale piattaforma permette di dialogare in modo anonimo.
La segnalazione va fatta al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e può essere presentata alternativamente:

-mediante invio all’indirizzo di posta elettronica postacertificata@pec.asitaranto.it previa scannerizzazione;

- a mezzo del servizio postale, in busta chiusa, indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, recante la seguente dicitura: “Riservata personale”;

- a mezzo consegna a mano presso l’Ufficio Protocollo, in busta chiusa, indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, recante la seguente dicitura: “Riservata personale”.

La segnalazione ricevuta sarà protocollata, in via riservata, classificata e fascicolata a cura del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che assegnerà alla pratica un numero progressivo annuale (che costituirà il “codice sostitutivo di identificazione”).

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l’invio della segnalazione al suddetto soggetto non lo esonera dall’obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

6. ATTIVITA' DI VERIFICA DELLA FONDATEZZA DELLA SEGNALAZIONE

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che vi provvede nel rispetto dei principi d'imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture aziendali e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni all'azienda (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
b) a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile dell'ufficio affinché provveda all'adozione dei provvedimenti gestionali di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;
c) alla Direzione e alle strutture competenti ad adottare gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'ente.

7. FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER (ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. 165/2001 e del Piano Nazionale Anticorruzione)

A) Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione

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 whisteblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire l'efficacia del processo, il sistema di segnalazione provvederà a:
- gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso l'iter procedurale
- tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che fa la segnalazione

- tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni
- tutelare la riservatezza del contenuto della 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 della 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 risulti fondata, in tutto o in parte, e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato, sempre che tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

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.. Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241/90 s.m.i..

B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura 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 denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti .

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile per la prevenzione della

corruzione e della trasparenza che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:

a) al Responsabile dell'ufficio di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile dell'ufficio 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;

b) al direttore che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente al Comitato Unico di Garanzia che provvederà a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

7. RESPONSABILITA' DEL WHISTLEBLOWER

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del whistleblower nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente policy, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

8. GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE

L'ente si dota di un modello gestionale informatizzato che si sviluppa secondo le fasi indicate:

- il segnalante accede alla piattaforma informatica denominata "Whistleblowing";
- sul sito www.asitaranto.it nella Sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Altri contenuti" – "Corruzione", sarà possibile consultare la procedura;
- i dati della segnalazione (punto 4 della procedura) ed eventuali documenti allegati vengono automaticamente inoltrati al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza può avvalersi di un gruppo di lavoro per l'espletamento del compito;

- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza prende in carico la segnalazione e svolge una prima sommaria istruttoria e, se ritiene indispensabile, può chiedere ulteriori informazioni al segnalante o ad altri soggetti coinvolti nella segnalazione;
- con i dati necessari, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (eventualmente coadiuvato dal gruppo di lavoro designato) può
    - archiviare la segnalazione, nel caso in cui ci sia evidente e manifesta infondatezza;
    - valutare a chi inoltrare la segnalazione, in relazione ai profili di illeicità:
        - Dirigente
        - Anac
        - Autorità giudiziaria
        - Corte dei conti
- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza riferisce periodicamente alla Direzione Generale sul numero e sulla tipologia di segnalazioni ricevute;
- le varie tipologie di segnalazioni saranno, se fondate e ascritte alla prevenzione della corruzione, tenute in considerazione al fine dell'aggiornamento annuale del Piano di prevenzione della corruzione;
- i dati e i documenti oggetto delle segnalazioni vengono trattati a norma di legge e l'accesso agli atti, da parte dei soggetti autorizzati, è opportunamente regolamentato dalle politiche di sicurezza informata e dalle politiche di sicurezza del sistema di gestione delle segnalazioni;
- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza pubblica, ogni anno, nella pagina "Amministrazione Trasparente" una sintesi del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento, garantendo comunque la riservatezza dell'identità dei segnalanti;
- considerate le svariate tipologie di eventuali comunicazioni, non è possibile ad ora stabilire a priori i tempi dell'istruttoria;
- le indicazioni operative per l'utilizzo della piattaforma saranno messe a disposizione con l'attivazione della stessa.

9. DISPOSIZIONI FINALI

La procedura sarà sottoposta a revisione periodica per un aggiornamento in presenza di nuova normativa, di verifica di eventuali lacune o incomprensioni da parte dei destinatari della stessa o a seguito della sperimentazione operativa della stessa.