Procedura per la segnalazione di illeciti

(whistleblowing)

INDICE

Premessa		pag.	4
1.	Soggetti	pag.	5
2.	Oggetto della segnalazione	pag.	5
3.	Destinatario e modalità di presentazione della segnalazione	pag.	7
4.	Istruttoria, accertamento ed esiti della segnalazione	pag.	8
5.	Tutela del segnalante	pag.	10
	5.1 Riservatezza	pag.	10
	5.2 Misure ritorsive	pag.	11
	5.3 Segreto d'ufficio	pag.	11
6.	Riservatezza del segnalato	pag.	12
7.	Iniziative di sensibilizzazione	pag.	12
8.	Principali norme e provvedimenti di riferimento	pag.	12

PREMESSA

La tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti (cd. whistleblower) è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), che ha integrato il Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) introducendovi l'articolo 54- bis (poi modificato dal decreto-legge n. 90 del 2014 e dalla legge n. 179 del 2017).

Con l'espressione "whistleblower" si fa riferimento al "dipendente pubblico" o equiparato che segnala, agli organi legittimati ad intervenire, "condotte illecite" di cui è venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro".

"Whistleblowing" è la *segnalazione,* considerata come atto di senso civico, fatta "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", con la quale il dipendente contribuisce all'emersione e alla prevenzione di illeciti, rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

In questi casi, il dipendente è protetto da eventuali ritorsioni, sia mediante la garanzia dell'anonimato sia mediante la tutela della sua posizione lavorativa nell'Amministrazione.

La presente procedura, adottata in conformità alla normativa vigente, alle Linee guida adottate da ANAC con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 – modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021 e al Piano triennale di prevenzione della corruzione 2022 - 2024, vuole dunque, fornire al *whistleblower* (di seguito "segnalante") chiare indicazioni operative in merito all'oggetto, ai contenuti, ai destinatari e alle modalità di trasmissione della *whistleblowing* (di seguito "segnalazione"), nonché circa le forme di tutela e protezione che gli vengono offerte dal nostro ordinamento.

1 - SOGGETTI

Possono presentare la segnalazione di un illecito o un'irregolarità i dipendenti di ARPAL Umbria (di seguito denominata Agenzia). Possono altresì effettuare la segnalazione i collaboratori e consulenti dell'Agenzia con qualsiasi tipologia di incarico o contratto e i lavoratori e collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della stessa.

2 - OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Sono oggetto di segnalazione tutte le condotte illecite riferite a comportamenti che danneggino o possano danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione. Tra queste, in particolare, rilevano:

- le condotte riconducibili in astratto a reati contro la pubblica amministrazione ai sensi del Libro II – Titolo II del Codice penale (a mero titolo esemplificativo, concussione di cui all'art. 317, corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio di cui all'art. 319 c.p.);

- le condotte in cui si riscontri un abuso a fini di vantaggio personale delle funzioni o delle mansioni svolte (ad esempio: violazione delle regole del Codice di comportamento, dei doveri di riservatezza, dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, del segreto d'ufficio);

- i fatti in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'Agenzia a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa (a titolo meramente esemplificativo: sprechi, nepotismo, demansionamento, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedimentali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro).

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze di cui il segnalante sia venuto direttamente a conoscenza "in ragione del rapporto di lavoro". Vi rientrano,

pertanto, fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito, ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.
Non sono invece riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del segnalante: richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro, per le quali occorre fare riferimento alla competenza del Dirigente del Servizio.

Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono esserci elementi circostanziati, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopra esposto.

La segnalazione di illeciti non sostituisce e si differenzia dalla denuncia per iscritto alle autorità competenti, obbligatoria per i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, abbiano notizia di un reato perseguibile d'ufficio, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito, ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale.

Le segnalazioni devono essere il più possibile circostanziate e offrire il maggior numero di elementi oggettivi al fine di consentire le necessarie verifiche.

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

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'Agenzia;
- una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto che ha posto in essere i fatti segnalati;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- l'indicazione di 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.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione, che potrebbero anche essere o contenere dati sensibili, saranno trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, 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.

3 - DESTINATARIO E MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA SEGNALAZIONE

La segnalazione può essere presentata alternativamente a scelta del segnalante:

a. al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza dell'Agenzia (RPCT);
b. all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);
c. all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

La segnalazione al RPCT deve essere presentata esclusivamente tramite la piattaforma informatica software "Whistleblowing - Segnalazione illeciti", predisposta per garantire la riservatezza del segnalante e consentire di seguire gli sviluppi della segnalazione.
La piattaforma è dotata di certificazione che garantisce la gestione degli accessi e dei dati nel rigoroso rispetto del quadro normativo di riferimento tramite la separazione dell'identità del segnalante dal fatto segnalato, in modo che quest'ultimo possa essere conosciuto e valutato e possano essere messi in atto i necessari adempimenti con la garanzia della riservatezza del segnalante.

L’accesso alla piattaforma avviene tramite registrazione. La tutela della riservatezza del segnalante è garantita anche nel momento in cui la segnalazione venga inoltrata a soggetti terzi sia interni che esterni.

Qualora la condotta illecita sia riferibile al RPCT stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all’ANAC o all’Autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

4 - ISTRUTTORIA, ACCERTAMENTO ED ESITI DELLA SEGNALAZIONE

Il RPCT al ricevimento della segnalazione svolge l’istruttoria e i necessari approfondimenti, tutelando la riservatezza del segnalante.

Il termine per l’esame preliminare della segnalazione, cui consegue l’avvio dell’istruttoria, è di quindici giorni lavorativi.

Il termine per l’avvio dell’istruttoria è di quindici giorni lavorativi che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione.

Il termine per la definizione dell’istruttoria è di sessanta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa.

Laddove l’istruttoria risulti particolarmente complessa, il Consiglio di Amministrazione, organo di indirizzo di ARPAL Umbria, può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendo adeguata motivazione.

Il RPCT, può richiedere, qualora lo ritenga necessario, chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori al segnalante, sempre tramite la piattaforma informatica. Ove necessario, può acquisire atti e documenti da altri uffici dell’Agenzia, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato. La richiesta di integrazione dell’istruttoria sospende il termine, che ricomincia a decorrere dal momento della presentazione della documentazione integrativa.

Il RPCT tiene traccia dell'attività svolta al fine di fornire al segnalante le informazioni concernenti lo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi ***elementi di manifesta infondatezza della segnalazione*** ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione, dandone comunicazione al segnalante.
Ove, invece, ravvisi il ***fumus di fondatezza della segnalazione***, il RPCT segnala la questione ai soggetti terzi competenti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ossia a seconda dei casi:

- al dirigente della struttura di appartenenza del personale incolpato per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari di competenza,

- all'Ufficio per i procedimenti disciplinari per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione di sanzioni di competenza dell'Ufficio stesso,

- all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'A.N.AC per i profili di eventuale rispettiva competenza,

mediante invio di una relazione contenente le risultanze dell'istruttoria conclusa, cancellando ogni riferimento che possa consentire di risalire all'identità del segnalante.

L'eventuale trasmissione all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei Conti, viene effettuata avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela ai sensi della Legge n. 190/2012, dell'art. 54 bis del D.lgs.165/01 e della Legge n.179/2017.

Le segnalazioni e la correlata documentazione di supporto verranno conservate dall'Agenzia per un periodo di cinque anni dalla ricezione, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato in modo da garantirne l'anonimato.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute nella Relazione annuale sulla verifica dello stato di attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all'art. 1, c.14, L. 190/2012, che viene pubblicata annualmente nella Sezione Amministrazione Trasparente sempre garantendo la massima riservatezza.

5. TUTELA DEL SEGNALANTE

Tre sono le tipologie a tutela del segnalante:

- riservatezza dell'identità del segnalante;
- comunicazione all'ANAC da parte del segnalante, delle misure ritorsive e/o discriminatorie adottate dall'Amministrazione nei confronti dello stesso in ragione della segnalazione;
- esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il segnalante sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio.

5.1. Riservatezza

La riservatezza dell'identità del segnalante si sostanzia nel rigoroso divieto di rivelazione della medesima senza l'espresso consenso dello stesso. Così come chiunque riceva, conosca o sia interessato alle procedure avviate con la segnalazione resta tenuto a tutelare l'assoluta riservatezza di quelle informazioni. Da tale rigoroso e connesso principio deriva conseguentemente la responsabilità disciplinare in capo a chi violi quell'obbligo, salve le ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

In quanto unico destinatario delle segnalazioni, il solo autorizzato a conoscere l'identità del *whistleblower* è il RPCT, a sua volta custode del consenso di questo.
Conseguenza della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante è la sottrazione della segnalazione e della relativa documentazione al diritto di accesso agli atti amministrativi, non solo ai sensi dell'art. 5 D.lgs. 33/2013 (accesso civico e accesso civico generalizzato), ma anche ai sensi degli artt. 22 e ss. L. 241/1990 (accesso c.d. documentale).

5.2. Misure ritorsive

Il dipendente che effettua la segnalazione non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro (c.d. misure ritorsive) per il solo fatto di aver segnalato l'illecito. Pertanto, a fronte della comunicazione di una misura discriminatoria, è onere dell'Amministrazione dimostrare che la stessa è motivata da ragioni estranee alla segnalazione.

Le comunicazioni di misure ritenute ritorsive devono essere effettuate dal segnalante (o dalle organizzazioni sindacali presenti all'interno dell'Amministrazione) all'ANAC mediante le seguenti modalità:

- accesso alla piattaforma informatica appositamente creata e utilizzabile dal link https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/, modalità prioritaria di presentazione della comunicazione;

- trasmissione al protocollo generale di ANAC di una comunicazione in carta libera contenente gli elementi essenziali o compilazione e trasmissione al medesimo protocollo tramite raccomandata A/R o posta elettronica certificata dell'apposita modulistica reperibile sul sito istituzionale dell'ANAC.

Compito di ANAC è quello di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione e informare il Dipartimento della Funzione Pubblica. Pertanto risulta essenziale che vi sia una segnalazione di illeciti precedente a tale comunicazione, poiché è in relazione alla segnalazione stessa che viene valutato l'intento ritorsivo della misura adottata dall'Amministrazione. Per completezza si precisa che alla comunicazione di misure ritorsive si applicano le disposizioni in tema di accesso documentale di cui agli artt. 22 e ss. L. 241/1990.

5.3. Segreto d'ufficio

È esclusa la responsabilità del segnalante nel caso di rivelazione per giusta causa di notizie coperte dall'obbligo di segreto, ai sensi degli artt. 326, 622, 623 c.p. e 2105 c.c., sempre che

comunque la rivelazione avvenga con modalità non eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, essa avvenga al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni, pena l'inapplicabilità del sistema di tutele

6 - RISERVATEZZA DEL SEGNALATO

Nella trattazione e gestione delle segnalazioni verranno adottate le necessarie cautele per la tutela della riservatezza (e della reputazione) del soggetto segnalato, fin dalla fase di ricezione della segnalazione, calibrando la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del segnalato al fine di proteggere entrambi dai rischi cui in concreto tali soggetti sono esposti, avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltro della segnalazione a terzi.

7 - INIZIATIVE DI SENSIBILIZZAZIONE

Il RPCT, qualora ne ravvisi la necessità, provvede a organizzare momenti di comunicazione sul tema "whistleblowing", al fine di rendere noti gli aspetti principali di tale sistema e informare i dipendenti degli strumenti a loro disposizione.

8 - PRINCIPALI NORME E PROVVEDIMENTI DI RIFERIMENTO

- Art.1. co.52 della Legge 6 novembre 2012, n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che ha inserito l'art.54-bis all'interno del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

- Decreto Legge. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" che ha modificato l'art.54-bis introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni di whistleblowing;

- Legge 30 novembre 2017, n. 179 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” entrata in vigore il 20 dicembre 2017;

- Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021 recante “Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art.54-bis, del d.lgs,165/2001 (c.d. whistleblowing)”, modificate con il Comunicato del Presidente dell’Autorità del 21 luglio 2021 Errata corrige.