

# PROCEDURA PER LE SEGNALAZIONI DI ILLECITI E IRREGOLARITA' (WHISTLEBLOWING POLICY)

*Ai sensi dell'art. 54-bis D. Lgs 165/2001 introdotto dall'art. 1, comma 51 L. n. 190/2012 e della Delibera A.N.AC. n. 6 del 28 Aprile 2015*

## 1. FONTE NORMATIVA, NATURA DELL'ISTITUTO E AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

L'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo, il 54-bis, nell'ambito del d.lgs. 165/2001, rubricato *"tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"*.

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 colui che denuncia (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.

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

Lo scopo principale del whistleblowing è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente.

Colui che denuncia è obbligato a dichiarare le proprie generalità, nei modi e termini di cui al successivo art. 4 e così come specificato all'Allegato 1.

L'amministrazione ha l'obbligo di predisporre dei sistemi di tutela della riservatezza circa l'identità del segnalante.

Così come espressamente previsto dalle *"linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"*, approvate con Determinazione ANAC n. 6 del 28/04/2015 (di seguito Linee Guida ANAC), si precisa che l'art 54-bis si riferisce esclusivamente ai dipendenti pubblici, non disciplinando pertanto le modalità di trattazione e gestione di altre tipologie di segnalazioni quali quelle provenienti da cittadini o imprese ovvero le segnalazioni anonime.

## **2. SCOPO E FINALITA' DELLA PROCEDURA**

Scopo del presente regolamento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso alla denuncia di comportamenti illeciti, 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 circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

## **3. 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*».

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 agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le 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*.

Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

E' opportuno pertanto 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.

#### **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, si rimanda ai contenuti del modello di cui all'All. 1

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; ciò anche rispetto al dettato dell'art. 2, Parte II, delle Linee guida ANAC.

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

Resta altresì ferma anche 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 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale.

L'obbligo di denuncia in base alle suddette previsioni del codice penale e di procedura penale e la possibilità di segnalare disfunzioni e illeciti come dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 hanno un diverso rilievo. La disciplina penalistica si fonda su un vero e proprio obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria, anche ma non solo, riferita ai reati in materia di corruzione, limitatamente a determinate categorie di soggetti e in presenza di specifici presupposti.

La norma contenuta nell'art. 54-bis, oltre ad avere un ambito soggettivo e oggettivo più ampio, è rivolta in particolare a definire il regime di tutela dei segnalanti, dipendenti pubblici, da parte dei soggetti a cui la segnalazione può o deve essere inoltrata.

La segnalazione al superiore gerarchico, al Responsabile della prevenzione della corruzione o all'A.N.AC., non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria e consente all'amministrazione o all'A.N.AC. di svolgere le opportune valutazioni sul funzionamento delle misure di prevenzione della corruzione adottate ai sensi della legge 190/2012 e di acquisire elementi per rafforzarne l'efficacia.

## **5. MODALITA' E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE**

Il Comune mette a disposizione dei propri dipendenti un apposito modello il cui utilizzo rende la segnalazione più agevole e rispondente ai requisiti della presente procedura (All. 1).

La segnalazione, dovrà essere effettuata unicamente mediante invio all'indirizzo di posta elettronica, che a tal fine sarà appositamente attivato. Nelle more dell'attivazione della piattaforma informatica la segnalazione verrà fatta utilizzando l'allegato modello in forma cartacea da inoltrare al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.

Il modello dovrà essere presentato personalmente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione mediante consegna a mano

Ovvero

A mezzo del servizio postale o tramite posta interna, da far pervenire presso il Comune di Adelfia, indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Per garantire la riservatezza la segnalazione va inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "Riservata Personale"

Non saranno prese in considerazione segnalazioni fatte con altre modalità o non utilizzando il modello allegato.

Il Comune provvederà ad adottare le opportune cautele al fine di:

- identificare correttamente il segnalante;
- separare i dati identificativi del whistleblower dal contenuto della segnalazione,
- non permettere di risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato, ciò a motivo del fatto, già ricordato, che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001;
- mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della

stessa. A tal riguardo si rammenta che la denuncia è sottratta all'accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990.

## **6. PROCEDURA PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI**

L'identità del segnalante verrà gestita secondo le modalità indicate all'art. 5.

Il segnalante invia una segnalazione compilando il modello di cui all'All.1, reso disponibile dall'amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione "*Anti corruzione/Comunicazioni Responsabile Prevenzione Corruzione*", nel quale sono specificate altresì le modalità di compilazione e di invio. Il modulo deve garantire la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. Per ogni segnalazione dovrà essere utilizzato un singolo modello.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, con l'adozione delle necessarie cautele;

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Responsabile della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio Procedimenti Disciplinari; Autorità Giudiziaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della Funzione Pubblica. La valutazione del Responsabile della prevenzione della corruzione dovrà concludersi entro 60 (sessanta) giorni dalla conoscenza della segnalazione. Il suddetto termine sarà di 120 (centoventi) giorni in caso di fattispecie particolarmente complesse o in caso di più segnalazioni contestuali.

Il Responsabile della prevenzione avrà l'onere, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, di inserire i dati relativi alle segnalazioni ricevute all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

## **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**

La segnalazione del whistleblower è sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e s.m.i.

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 del Comune.

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

**a)** al Responsabile della struttura di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile della struttura 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)** all'U.P.D., 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 per le pari opportunità che provvederà, laddove lo riterrà opportuno, a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

## **8. 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.

## **9. DISPOSIZIONI FINALI**

Per tutto quanto non previsto nel presente Regolamento, si rimanda alla vigente normativa nazionale in materia e alla Delibera A.N.AC n. 6 del 28 Aprile 2015.