

GC
137/2021

All. "A"
T. Belle

Procedura di segnalazione di illeciti o di irregolarità. Disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblowing).

Scopo ed obiettivi

Scopo della presente procedura è la segnalazione da parte dei dipendenti del Comune di Porto Azzurro, dei dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e da lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere a favore del Comune, di illeciti e irregolarità e la loro tutela, ai sensi della 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".

Tale legge tutela il dipendente pubblico che segnala un illecito e che, per via della sua denuncia, potrebbe essere soggetto ad atti di ritorsione.

In tale prospettiva, lo scopo perseguito è quello di fornire ai dipendenti chiare indicazioni su oggetto, contenuto, modalità di trasmissione delle segnalazioni e le forme di tutela che vengono offerte nel nostro ordinamento giuridico.

Obiettivi

La strategia nazionale anticorruzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

- prevenire/ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Campo di applicazione

La procedura si applica a tutti i dipendenti comunali, anche se in comando, e ai soggetti prima indicati che effettuino segnalazioni di illecito e che, per tale motivo, possano subire discriminazioni.

Responsabilità

La responsabilità dell'applicazione della presente procedura è demandata al Responsabile Prevenzione Corruzione.

Riferimenti

- 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";
- Art.54- bis del D. Lgs. 165/2001;
- Regolamento ANAC (Delibera 690/2020);
- Linee guida ANAC di cui alla Delibera n. 469 del 9/6/2021;
- Piano Nazionale Anticorruzione;
- Codice di comportamento dei dipendenti;
- Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza.

Definizioni

Il "whistleblowing" (segnalazione) consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

Descrizione delle attività

La procedura “segnalazione di illeciti e irregolarità - whistleblowing policy” considera come rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, abusi di potere per scopi privati, a danno **dell'interesse pubblico all'integrità dell'Ente**.

In particolare, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate in ragione del rapporto di lavoro, non corrispondenti a voci di corridoio o supposizioni:

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

La segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro, o per le quali occorre fare riferimento alla disciplina ed alle procedure di competenza dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

La segnalazione, in primo luogo, è uno strumento preventivo. Se la segnalazione è sufficientemente circostanziata e completa, potrà essere verificata tempestivamente e con facilità, portando, in caso di effettivo rischio o illecito, innanzitutto a prendere atto del verificarsi di una violazione di un dovere del dipendente e, quindi, di avviare l'eventuale procedimento disciplinare.

La segnalazione può essere inviata attraverso una delle seguenti modalità:

- mediante la piattaforma telematica dedicata della cui creazione verrà data notizia con pubblicazione sulla Home page del Sito istituzionale del Comune;
- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna o consegna manuale in busta chiusa al soggetto competente.

Le segnalazioni saranno acquisite e registrate in un protocollo riservato e dovranno essere indirizzate al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza- RPCT, riportando sull'esterno della busta la dicitura “RISERVATA/PERSONALE”.

L'identità del segnalante sarà conosciuta solo da colui che riceve la segnalazione, che ne garantirà la riservatezza anche attraverso l'oscuramento dei dati.

Il procedimento di svolgimento dell'attività di istruttoria della segnalazione si svolgerà conformemente a quanto previsto dall'art.54- bis del Testo unico del pubblico impiego ed alla luce del nuovo Regolamento ANAC (Delibera 690/2020) e delle nuove linee guida ANAC (Delibera n. 469/2021). Si segnala che il pubblico dipendente che vuole segnalare delle condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo lavoro può farlo:

- a. Al Responsabile Anticorruzione del Comune;
- b. All'ANAC;
- c. All' Autorità Giudiziaria;
- d. Alla Corte dei conti.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, quindi, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Si pensi a titolo meramente esemplificativo ai casi di:

- Sprechi;
- Conflitto di interessi non dichiarato;
- Nepotismo;
- Reiterato mancato rispetto dei termini procedurali;
- Assunzioni e affidamento di appalti non trasparenti;
- Irregolarità contabili;
- False dichiarazioni.

L'art. 54-bis sembra escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime, intendendo offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, a chi faccia emergere condotte e fatti illeciti.

Pertanto, le segnalazioni anonime potranno essere considerate dall'Amministrazione e trattate attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni di whistleblowing.

Il ruolo del RPCT

La legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni.

Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute", da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-bis, pena le sanzioni pecuniarie dell'Autorità.

Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l'identità.

Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione, lo stesso opera in qualità di "autorizzato" al trattamento.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT può utilizzare i seguenti criteri:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;
- e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2 dell'art. 8 del Regolamento sull'esercizio sanzionatorio.

Si precisa che nei casi di cui alle lett. c) e g), il RPCT, appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di *whistleblowing*, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Per lo svolgimento dell'istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, 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.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

Fasi della procedura

Si rinvia per il dettaglio del procedimento, dei termini e delle responsabilità alle linee guida approvate con la più volte citata delibera n. 469/2021.

Tuttavia, in conformità a quanto dalla stessa previsto, il procedimento dovrà svilupparsi nel rispetto dei seguenti termini:

- cinque giorni lavorativi a decorrere dalla data di ricezione della segnalazione, termine per l'esame preliminare della segnalazione cui consegue l'avvio dell'istruttoria;
- trenta giorni, termine per la definizione dell'istruttoria, a decorrere dalla data di avvio della stessa.

Laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendone adeguata motivazione.

Date le ridotte dimensioni della Dotazione Organica, non si ritiene utile la costituzione di un Gruppo di lavoro dedicato a supporto del RPCT.

Conclusioni del procedimento di valutazione

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, il RPCT provvederà alla immediata trasmissione della stessa alla competente autorità giudiziaria o contabile. Ai sensi del comma 3 dell'art. 54-bis, la trasmissione della segnalazione alla autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile deve avvenire senza l'indicazione dell'identità del segnalante, specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54-bis.

Laddove detta identità fosse richiesta dall'Autorità ricevente per esigenze istruttorie, si procederà a trasmetterla con un successivo invio.

Pertanto, il whistleblower sarà preventivamente avvisato della eventualità che la sua identità potrà essere fornita all'Autorità giudiziaria ove questa dovesse richiederla.

Qualora invece la segnalazione ex art. 54-bis abbia ad oggetto, in modo esclusivo o concorrenziale, la valutazione dei requisiti di partecipazione a procedure selettive o concorsuali, l'Amministrazione provvede a trasmetterla al Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per i seguiti di competenza.

Tutela della discriminazione

A seguito della segnalazione/denuncia il dipendente non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura punitiva o ritorsiva. Non costituisce, altresì, fonte di responsabilità per il segnalante la rivelazione, per giusta causa, di notizie coperte da segreto d'ufficio. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver segnalato un illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione esclusivamente ad ANAC.

Possibili misure ritorsive, tra quelle individuate dall'Autorità, sono indicate nelle seguenti:

- irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- proposta di irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- graduale e progressivo svuotamento delle mansioni;
- pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati;
- valutazione della *performance* artatamente negativa;
- mancata ingiustificata attribuzione della progressione economica o congelamento della stessa;
- revoca ingiustificata di incarichi;
- ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto;
- reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi).

L'onere di provare che l'atto compiuto non costituisca misura ritorsiva o discriminatoria a carico del segnalante grava sull'autore della misura. È quest'ultima, quindi, che è tenuta a dimostrare che l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione.

Questa nuova norma, come prima detto, è rivolta, non solo al dipendente pubblico, ma anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Di norma l'identità del denunciante deve rimanere segreta, salvo che:

- a. Nel processo penale è soggetta al segreto istruttorio di cui all'art. 329 del CPP;
- b. Nel procedimento contabile innanzi alla Corte dei Conti l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- c. Nel 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.

La segnalazione è sottratta al diritto di accesso documentale (L- 241/1990) e anche a quello civico e generalizzato.

La responsabilità del segnalante

È abbastanza scontato che il denunciante potrebbe essere animato da sentimenti o disegni calunniatori o dolosi contro degli onesti lavoratori.

A tal fine la norma prevede che il denunciante decade da tutte le tutele se in primo grado sia accertata la sua responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia.

Piattaforma di segnalazione

La piattaforma, fornita dall' Ente in opensource, consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti, nonché la possibilità per l'ufficio del Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza (RPCT), che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità.

Le modalità per facilitare le denunce

Si segnala che l'ANAC ha adottato con Delibera n.690/2020 il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio. Ulteriori informazioni sono contenute nella più recente Delibera n. 469 del 9/6/2021 contenente le Linee guida ANAC.

Come sopra anticipato l'Autorità può ricevere:

- segnalazioni di condotte illecite da parte dei soggetti di cui al co. 2 art. 54-*bis*;
- comunicazioni di misure ritorsive da parte del *whistleblower* o anche da parte delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'amministrazione dove le misure ritenute ritorsive sono state adottate.

L'Autorità ha previsto un unico modulo (Allegato 1) "*Modulo per la segnalazione di reati o irregolarità, ai sensi dell'art. 54-bis, d.lgs. 165/2001*", che può essere utilizzato per la trasmissione sia della segnalazione di condotte illecite, sia per la comunicazione di misure ritorsive.

Resta fermo che la segnalazione/comunicazione può anche essere presentata con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo.

Il modulo viene allegato al presente atto e pubblicato sul sito istituzionale ma è comunque possibile recuperarlo accedendo al sito istituzionale dell'ANAC e cliccando il link alla pagina dedicata Whistleblowing (<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>).

Responsabilità e potere sanzionatorio dell'Autorità

Per le questioni generali che attengono all'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC si rinvia al Regolamento sanzionatorio di cui alla Delibera ANAC n. 690 del 2020.

Con riferimento all'individuazione dei responsabili, si precisa quanto segue:

- laddove ANAC accerti il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, responsabile è considerato il RPCT ovvero altro soggetto, specificamente e preventivamente individuato nel PTPCT o in apposito atto organizzativo, che sia incaricato di gestire la segnalazione;
- laddove ANAC accerti l'assenza o non conformità di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni, responsabile è considerato l'organo di indirizzo dell'amministrazione che ha adottato il PTPCT e nominato il RPCT, ovvero altri responsabili da indicare nel PTPCT o in apposito atto organizzativo;
- laddove ANAC accerti l'adozione di misure discriminatorie o di misure ritorsive nei confronti del segnalante, come conseguenza della segnalazione, responsabile è considerato il soggetto o i soggetti che hanno adottato o concorso all'adozione del provvedimento o il soggetto cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione ritorsiva.