	AMMINISTRATIVA 01	REVISIONE 4.0
	PROCEDURA TUTELA SEGNALAZIONI INTERNE – cd. WHISTLEBLOWER	

Data 1/a stesura: 23.02.2017	Data 1° aggiornamento	28.01.2020
	Data 2° aggiornamento	12.05.2022
	Data 3° aggiornamento	18.01.2023

FREQUENZA MINIMA DELLA REVISIONE	REDAZIONE		VERIFICA E CONTROLLO	
TRIENNALE	Funzione	Firma	Funzione	Firma
	Responsabile Ufficio segreteria	Loss Eleonora	Direttore Amministrativo	Zortea Cinzia
Presa visione e approvazione	Il Direttore Amministrativo Zortea Cinzia		Firma:	

Sommario

Scopo 3
Destinatari della procedura 3
Documenti e normativa di riferimento 3
Modalità operative 3
Condizioni di tutela 5
Segnalazioni anonime 5
Segnalazioni ordinarie 6
Segnalazione di misure discriminatorie o ritorsive 6
La responsabilità del segnalante 7
Presentazione delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive ad ANAC 7
Disposizioni finali 7

Scopo

La procedura ha lo scopo di incentivare la collaborazione di chi lavora all’interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi attraverso le previste segnalazioni.
La segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia “dell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”. La ratio di fondo, in linea con la legge 190/2012, è quella di valorizzare l’etica e l’integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost.
La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione ai sensi della legge 179/2017 (RPCT dell’Amministrazione o Ente, ANAC). L’analisi andrà compiuta caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione.
Il contenuto del fatto segnalato dovrà presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile: una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un’alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un’attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell’immagine dell’amministrazione.

Destinatari della procedura

- Il Direttore Amministrativo/RPCT;
- Il Personale dipendente;

Documenti e normativa di riferimento

- Legge 190/2012;
- Legge 179/2017;
- Circolare UPIPA n. 36/2021;

Modalità operative

Il dipendente nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione può segnalare:

- le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall’amministrazione o dall’ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Caratteristiche delle segnalazioni

Ai fini dell’applicazione al loro autore dell’istituto del whistleblowing e del sistema di tutele ad esso connesse, sono le seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite”;
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”;
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell’art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

Con particolare riferimento alle “condotte illecite”, oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela, queste comprendono:

- l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, abuso d’ufficio corruzione per l’esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 314, 317, 319 quater, 323, 318, 319 e 319-ter c.p.);

- 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;
- 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. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di:
    - nepotismo,
    - assunzioni non trasparenti,
    - sprechi,
    - ripetuto mancato rispetto dei tempi procedimentali,
    - irregolarità contabili,
    - false dichiarazioni,
    - violazione delle norme ambientali.

Considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all’interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi - non appare necessario che il dipendente sia certo dell’effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell’identità dell’autore degli stessi ma solo che ne sia ragionevolmente convinto.
La tutela ex art. 54-bis non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. “voci di corridoio”.

Procedura di gestione della denuncia
È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT.
Il “segnalante”, interno o esterno, è tenuto ad indicare tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti, ed in particolare al RPCT, di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell’oggetto della segnalazione.
A tal fine, la segnalazione deve contenere almeno i seguenti elementi:
a) nome e cognome del soggetto che effettua la segnalazione (“segnalante”);
b) la data e/o il periodo in cui si è verificato il fatto;
c) il luogo fisico in cui si è verificato il fatto;
d) una valutazione del segnalante circa il fatto che lo stesso ritenga che le azioni od omissioni commesse siano:
- penalmente rilevanti
- poste in essere in violazione dei Codici di Comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale alla PA o agli ospiti;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all’immagine;
e) descrizione del fatto;
f) autore/i del fatto;
g) altri eventuali soggetti a conoscenza del fatto e/o in grado di riferire sul medesimo;
h) eventuali allegati a sostegno della segnalazione;
i) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

L’Ente nell’ottica di rendere più agevoli le comunicazioni, mette a disposizione dei segnalanti la piattaforma informatica gestita dalla società Whistleblowing Solutions I.S. S.r.l raggiungibile al seguente link:

https://apspvalledelvanoi.whistleblowing.it/

Per inviare la segnalazione al RPCT è necessario cliccare sul pulsante “Invia una segnalazione” presente in home page e seguire la procedura guidata.

Alla piattaforma potrà accedere con credenziali riservate e personali esclusivamente il “RPCT”. La segnalazione ricevuta sarà protocollata in modalità riservata e custodita ai sensi di legge, in modo da garantire la massima sicurezza, riservatezza e anonimato.
Le tempistiche per la valutazione del RPCT in merito alle segnalazioni ricevute sono così definite: **15 giorni lavorativi il termine per l’esame preliminare** della segnalazione a cui consegue l’avvio dell’istruttoria. Il termine per l’avvio **dell’istruttoria è di 15 giorni lavorativi che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione**. Il termine per la **definizione dell’istruttoria è di 60 giorni** che decorrono dalla data di avvio della stessa.
Resta fermo che, laddove si renda necessario, l’organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendo adeguata motivazione.
Al segnalante è dovuto un feedback al termine dell’istruttoria.

Condizioni di tutela
Il dipendente/collaboratore che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e/o contrattuale 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».
La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente/collaboratore che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.
Nei suoi confronti non possono essere adottate misure disciplinari/contrattuali ed organizzative in generale che possano incidere negativamente (in modo diretto o indiretto) sulle sue condizioni di lavoro.
Infatti, il sistema di protezione che la l. 179/2017 riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:
- la tutela della riservatezza dell’identità del segnalante e della segnalazione;
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall’ente a causa della segnalazione effettuata;
- l’esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall’art. 3, l. 179) sveli, per giusta causa, notizie coperte dall’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l’obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

Con specifico riferimento al tema della riservatezza si evidenzia che quest’ultima dev’essere tutelata anche nei procedimenti giudiziari e disciplinari così come previsto dall’art. 54-bis, co. 3, del d.lgs. 165/2001:
- l’identità del segnalante è coperta dal segreto nell'ambito del procedimento penale nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale;
- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l’identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del 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. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell’identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare **solo in presenza di consenso del segnalante** alla rivelazione della sua identità.

Si sottolinea, inoltre, che anche coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione. Qualora si trattasse di soggetti esterni, deve essere garantita la loro riservatezza tramite appositi strumenti contrattuali. La violazione dell’obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare e/o contrattuale, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dalla L. 179/2017.
La segnalazione, come previsto dall’art. 54 bis, comma 4, del D.lgs. n. 165 del 2001, è sottratta all’accesso sia amministrativo che generalizzato.

Segnalazioni anonime
Le segnalazioni anonime, e cioè quelle prive di elementi che consentano l’inequivocabile identificazione dell’autore, non vengono di norma prese in considerazione.

Possono costituire eccezione le segnalazioni relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato, circostanziato e comprovato.
In altre parole, le segnalazioni anonime non rientrano, per espressa volontà del legislatore, nel campo di applicazione delle tutele di cui all’art 54 bis del d.lgs. 165/2001.
Resta fermo il fatto che chiunque riceva la segnalazione dovrà attenersi alle norme descritte nel codice di comportamento aziendale.
In ogni caso tali tipologie di segnalazioni potranno comunque essere gestite dalla piattaforma indicata nel paragrafo

Segnalazioni ordinarie
Il RPCT prende in considerazione anche segnalazioni effettuate con modalità diverse rispetto a quelle previste al paragrafo “Modalità operative”.
Le denunce e segnalazioni, infatti, potranno essere presentate con qualsiasi forma anche presso il superiore gerarchico, come previsto dal vigente codice di comportamento.
Il responsabile che riceve la segnalazione avrà cura di seguire le disposizioni del codice ed in ultimo condividere la segnalazione con il RPCT.
Si applica quanto previsto ai punti precedenti circa il contenuto delle segnalazioni.
In caso di segnalazioni non anonime, dovrà esser garantita, da parte del Responsabile ricevente e del RPCT un livello di tutela della riservatezza della identità del segnalante non inferiore a quella prevista per il Whistleblower.

Segnalazione di misure discriminatorie o ritorsive
I dipendenti che segnalano all’Autorità Giudiziaria, alla Corte dei Conti, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), o al “Responsabile” condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, demansionati, trasferiti, licenziati o sottoposti ad alcuna misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro per motivi collegati alla segnalazione (art. 54 bis, comma 1, d.lgs. 165/2001).
Relativamente al concetto di misura discriminatoria o ritorsiva, la norma individua, da una parte, misure sufficientemente tipizzate (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento), dall’altra, rinvia a misure indeterminate laddove si riferisce a misure “organizzative” aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione.
Quest’ultime si configurano in presenza di atti o provvedimenti di carattere organizzativo, diversi da quelli menzionati espressamente nella legge (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento) che producono effetti di discriminazione o ritorsivi nei confronti del segnalante.

L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante interno/esterno è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
Con la specificazione che laddove il segnalante dimostri di avere effettuato una segnalazione di illeciti di cui all’art 54-bis e di aver subito, a causa della segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria, l’onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tale misura.
Nel caso in cui l’Autorità accerti la natura ritorsiva di atti adottati dall’amministrazione o dall’ente, ne discende che questi sono nulli e ANAC ne dichiara la nullità come previsto dal co. 6, art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001.

Qualora venga accertata l’adozione di una misura ritorsiva o discriminatoria, ANAC applica al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro (art. 1, co. 6, l. 179). Si precisa fin da ora che l’Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l’omissione.

La APSP promuove, a tutela dei segnalanti, un’efficace attività di comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione degli illeciti, a tutela del pubblico interesse, nell’ambito dei percorsi di formazione sull’etica pubblica e del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

La responsabilità del segnalante

Le tutele del segnalante, importante salvaguardia accordata per combattere la costituzione di un ambiente omissivo e/o collusivo, non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante medesimo per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 dell’art. 54 bis del D.lgs. 165/2001 ovvero laddove sia riconosciuta la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Nel caso in cui, a seguito di verifiche interne, la segnalazione risulti effettuata in mala fede e priva di ogni fondamento, saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare o penale nei confronti del segnalante, salvo che questi non produca ulteriori elementi a supporto della propria segnalazione.

Presentazione delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive ad ANAC

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: “*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 acquisito mediante i due canali di ricezione predisposti dall’Autorità: la piattaforma informatica e il protocollo generale.

La piattaforma informatica consente, in modo informatizzato, la compilazione, l’invio e la ricezione del modulo sopra menzionato. Nel sito istituzionale di ANAC, cliccando il link alla pagina dedicata, si accede al servizio dedicato al “*whistleblowing*” (https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing).

Il secondo canale predisposto dall’Autorità per la ricezione sia delle segnalazioni che delle comunicazioni è il protocollo generale.

Il modulo debitamente compilato e firmato è trasmesso all’ufficio protocollo dell’Autorità tramite: posta ordinaria; raccomandata con ricevuta di ritorno; consegna *brevi manu* in sede oppure tramite posta elettronica certificata alla seguente casella istituzionale dell’Autorità: protocollo@pec.anticorruzione.it.

Disposizioni finali

La procedura, nonché i profili di tutela del segnalante e le forme di raccordo con le altre strutture per i reclami potranno essere sottoposti a eventuale revisione, qualora necessario e qualora le linee guida ANAC, richiamate dalla Legge 179/2017, prevedano la necessità di adeguamento.