

**DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015**

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

**PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI
E IRREGOLARITA' - whistleblower.**

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO		
PROT.	10 GIU. 2015	GEN
	N° 3472	
Tit. 002	Cat. 4	Fosc. 2/2014

Il Segretario Generale Avv. Rita Benini

*"La Concordia chiede: "e' sicuro?"
la Convenienza chiede: "e' politico?"
la Vanità chiede: "piacera' alla gente?"
Ma la Coscienza chiede: "e' giusto?"
E verra' un tempo in cui ognuno di noi
avrà prendere una posizione, e non
perché è Sicuro, o Politico, o Condiviso
ma perché la nostra Coscienza ci dice che
è giusta!"*
(M.Luther King)

CONTESTO NORMATIVO

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente nell'ambito della pubblica amministrazione.

L'art. 54 bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) prevedendo che: *"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 ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".* Norma che nei successivi commi riporta il tendenziale divieto di rilevazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, sottraendolo anche al diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo)

L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA) al co. 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate dalla stessa legge che, quindi, le amministrazioni devono porre in essere ed attuare.

Nello specifico il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d el d.lgs 165/2001 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 predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

La ricordata disciplina è stata integrata dal decreto 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito in legge 11 agosto 2014, n.114 che, da un lato, ha modificato con l'art. 31, il testo dell'art. 54-bis

DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3 MISURA N. 2/2015

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017.
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

introducendo l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall'altro (con l'art. 19, co.5) ha stabilito che l'ANAC "riceve segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs 30 marzo 2011, n. 165". La novità legislativa impone, dunque, all'ANAC di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve e gestisce tali segnalazioni.

L'Anac, Autorità nazionale anticorruzione, con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha definitivamente approvato le linee guida in materia di tutela del whistleblower.

DEFINIZIONE DI WHISTLEBLOWING/SEGNALAZIONE

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 (whistleblowing), 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.

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

SCOPO DELLA PROCEDURA

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, ad esempio dubbi e incertezze circa la procedura da seguire e 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, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione: corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate agli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale, ma anche situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte del 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 il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo (es. caso di sprechi, nepotismo, demansionamento ripetuto, mancato rispetto dei tempi del procedimento, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro).

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.

**DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015**

Ai sensi della legge 190/2102 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

Anche in caso di trasferimento distacco, comando (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In questo caso, l'amministrazione che riceve la segnalazione la trasmette all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità stabilite da quest'ultima, o dall'ANAC.

Per avviare un'indagine a seguito di segnalazione di atti o comportamenti idonei, occorre cercare il più possibile di avere almeno uno di questi elementi:

- a) generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'Amministrazione;
- 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;
- h) documentazione fotografica eventuale.

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.

Se si presentano elementi che a giudizio di questo ufficio hanno elementi di fondatezza, si attiverà un'indagine.

Resta fermo il requisito della privacy a tutela del denunciato.

CONDIZIONI PER LA TUTELA

Solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessano le condizioni di tutela.

L'amministrazione è tenuta a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante. Se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso.

Spetta comunque al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nome nativo del segnalante ai fini della difesa.

In ogni caso, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come previsto dalla legge 241/1990

**DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015**

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve essere messo a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

Il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato dalla legge 190/2012 fa perno sul Responsabile della prevenzione della corruzione a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi. Egli è dunque da considerare anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti

Al fine di un'efficace gestione delle segnalazioni, l'amministrazione si doterà di un sistema composto di una parte organizzativa e di una parte tecnologica tra loro connesse.

La parte organizzativa riguarda le politiche di tutela della riservatezza del segnalante.

La parte tecnologica riguarda il sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni: definizione del flusso informativo del processo con attori, ruoli, responsabilità e strumenti necessari al funzionamento:

La segnalazione può essere indirizzata:

- Al Responsabile per la prevenzione della corruzione della Provincia di Pesaro e Urbino (che potrà avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato)
I componenti del gruppo sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il responsabile della prevenzione della corruzione.
- La segnalazione presentata deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata.

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

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

- mediante invio, all'indirizzo di posta elettronica a tal fine appositamente attivato anticorruzione@provincia.ps.it
- per posta ordinaria all'indirizzo Responsabile della prevenzione della Corruzione e del Piano della trasparenza Segretario Generale provincia di Pesaro e Urbino – Via Gramsci, 4 – PESARO, in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario

**DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015**

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata/personale".

L'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge.

Se le segnalazioni riguardino il responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'ANAC.

Gestire al meglio la base dati delle segnalazioni è fondamentale in quanto attraverso le segnalazioni e le istruttorie possono essere fornite informazioni sulle tipologie di violazioni, dalle quali desumere l'identificazione delle aree critiche dell'amministrazione sulla quale intervenire in termini di miglioramento della qualità e dell'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione.

Tali informazioni verranno quindi utilizzate per integrare la mappa dei rischi del Piano di prevenzione della corruzione e il Codice di comportamento.

I documenti oggetto della segnalazione se contengono dati sensibili, verranno trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

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 che vi provvede nel rispetto dei principi di 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 può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate).

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, provvederà ad inoltrarla:

- a) al dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- b) all'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- c) all'autorità giudiziaria, la Corte dei Conti e l'ANAC, per i profili di rispettiva competenza;
- d) al Dipartimento della funzione pubblica.

DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3 MISURA N. 2/2015

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

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 whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla 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 :

- 1) vi sia il consenso espresso del segnalante;
- 2) la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione 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..

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, è opportuno che le amministrazioni introducano nei Codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54, co. 5, del citato d.lgs 165/2001 forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte, per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato. Si rammenta, che ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI 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,

DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

La predetta tutela trova un limite nei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile.

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.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

- a) deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione;
- b) 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;
- c) all'Ufficio Procedimenti disciplinari, 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;
- d) all'ufficio del contenzioso che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della amministrazione;
- e) all'Ispettorato della funzione pubblica;
- f) All'organizzazione sindacale alla quale aderisce;
- g) Al Comitato Unico di Garanzia.

Può infine, agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o ripristino immediato della situazione precedente oppure l'annullamento (da parte del TAR) del provvedimento amministrativo illegittimo e/o la sua disapplicazione da parte del tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato, oppure, infine, il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

**DIRETTIVA AMMINISTRATIVA N. 3
MISURA N. 2/2015**

Ai sensi della legge 190/2012 Attuazione Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015/2017
"Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità"

RESPONSABILITÀ 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 procedura, 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.

Il responsabile dell'istruttoria
Liliana Travagliati

Il Segretario Generale

Avv. Rita Benini



"Ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190, a questo Ufficio sono dovute tutte le informazioni richieste, nello spirito della massima collaborazione. Questo Ufficio potrà attuare controlli ispettivi che rientreranno nella normale routine. La legge Anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) e, pertanto, la sua applicazione, in materia di atti dirigenziali, sarà oggetto di esame da parte dell'ufficio 1.0.2. "Controllo di regolarità amministrativa" nell'ambito dei controlli amministrativi successivi e nel rispetto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017".