

Segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001

PROCEDURA ORGANIZZATIVA

(Aggiornamento al 28/11/2019)

La Legge n. 190/2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", ha modificato il D. Lgs. n. 165/2001, inserendovi l'art. 54 bis, in virtù del quale è stata introdotta nell'ordinamento italiano una particolare misura finalizzata a favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

L'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 ha introdotto significative novità alla precedente disciplina normativa sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità commessi nell'ambito della amministrazione di appartenenza, finalizzate a rafforzarne l'efficacia.

La normativa riconosce nuovi e più incisivi poteri in materia all'Autorità nazionale anticorruzione.

Il nuovo art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dalla L. 179/2017, dispone al comma 1:

"1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui e' venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante e' 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. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza."

Nei commi successivi la norma prevede poi la tutela dell'anonimato del segnalante, il divieto di discriminazione e l'esclusione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla L.241/1990.

In attuazione di quanto disposto dalla determinazione n.6 del 28 aprile 2015 con cui l'ANAC ha formulato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. Whistleblower)", il presente atto organizzativo integra le disposizioni normative di cui sopra al fine di evitare che il dipendente ometta di segnalare condotte illecite per il timore di subire misure discriminatorie, definendo:

1. ambito di applicazione;
2. sistema di segnalazione nel Codice di Comportamento dell'Ente;
3. Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RAC) e Gruppo ristretto di supporto;
4. oggetto delle segnalazioni;
5. procedure di segnalazione;
6. gestione delle segnalazioni;

7. misure di tutela del segnalante;
8. tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione;
9. disposizioni finali.

1. Ambito di applicazione

La tutela ex art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 è riconosciuta a tutti i dipendenti, “*per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. che in ragione del proprio rapporto di lavoro siano venuti a conoscenza di condotte illecite ed effettuano una segnalazione.*” (comma 2).

Il Comune di Siena estende tale forma di tutela ai consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'ente.

2. Il sistema di segnalazione nel Codice di Comportamento dell'Ente

Il sistema di segnalazione è così disciplinato dal Codice di Comportamento dell'Ente (art. 8): “*Ogni dipendente presta la sua collaborazione al Segretario Generale in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, assicurando allo stesso ogni comunicazione di dati e informazioni richiesta. Ogni dipendente segnala in via riservata al proprio Dirigente, di propria iniziativa (con l'utilizzo di un modello cartaceo predefinito e disponibile sul Portale del Comune di Siena), eventuali situazioni di illecito nell'Ente di cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante ai fini del presente articolo. La stessa segnalazione viene contestualmente inviata al Responsabile Anticorruzione con le stesse modalità.*”

Sono oggetto di segnalazione i comportamenti, i rischi, i reati ed altre irregolarità che possano risultare a danno dell'interesse pubblico.

Nei casi di comunicazione verbale, il Dirigente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, o un suo delegato, ne redige sintetico verbale sottoscritto dal dichiarante.

Se la segnalazione riguarda il comportamento di un dirigente essa è trasmessa direttamente al Segretario Generale.

Il destinatario delle segnalazioni....adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni.

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 Segretario Generale, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

L'amministrazione garantisce ogni misura di riservatezza a tutela del dipendente che segnala un illecito nell'ente”.

3. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e il Gruppo ristretto di supporto

Il destinatario finale delle segnalazioni è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente.

Per l'espletamento delle funzioni di cui al presente atto è costituito un gruppo di lavoro ristretto con competenze multidisciplinari, composto in via stabile dal RPCT dell'Ente, unico tenutario dei dati di accesso all'applicativo informatico (per gli invii online delle segnalazioni) e dal Responsabile di Posizione Organizzativa del Servizio Controlli Interni, Anticorruzione e Trasparenza. Tale gruppo, in riferimento alle singole segnalazioni, può essere integrato con altro dipendente con competenze specifiche nelle materie oggetto di segnalazione.

I componenti del gruppo di lavoro sono tenuti agli stessi vincoli di riservatezza e responsabilità cui è sottoposto il RPCT.

4. Oggetto delle segnalazioni

Oggetto di segnalazione sono le condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza direttamente.

Le condotte illecite oggetto di segnalazioni meritevoli di tutela sono:

- le fattispecie delittuose di cui al Titolo II, Capo I del Codice penale;
- le situazioni in cui nel corso dell'attività amministrativa si riscontri l'abuso del potere affidato ad un soggetto per ottenere vantaggi privati;
- i casi in cui si evidenzia un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione norme ambientali e di sicurezza sul lavoro).

Il segnalante è tenuto a dichiarare:

- quanto ha appreso in virtù dell'ufficio rivestito;
- le notizie acquisite, anche casualmente, in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative;
- le informazioni di cui sia venuto comunque a conoscenza e che costituiscono fatto illecito, ovvero reato contro la pubblica amministrazione.

5. Procedure di segnalazione

Oltre a quanto disciplinato dal Codice di Comportamento dell'Ente come sopra indicato, per l'invio delle segnalazioni è attiva una piattaforma informatica per la gestione delle condotte illecite all'indirizzo web <https://comunedisiena.whistleblowing.it/#/>, riservata per la ricezione delle segnalazioni di presunti illeciti, che consente di far pervenire le segnalazioni al RPCT senza esporre il segnalante alla presenza fisica nell'ufficio ricevente.

La piattaforma non richiede la registrazione, ma al termine della segnalazione sarà rilasciato un codice identificativo che dovrà essere opportunamente conservato al fine di verificare lo stato di avanzamento della segnalazione ed eventualmente dialogare in maniera spersonalizzata col RPCT (utilizzando il campo note in fondo alla pagina).

Tale piattaforma consente quindi di:

- far pervenire al Responsabile per la prevenzione della corruzione le segnalazioni di presunti illeciti nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente;
- garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione;
- poter dialogare col Responsabile della prevenzione della corruzione direttamente da questa piattaforma;
- fare eventuali integrazioni nelle istanze successive utilizzando sempre la medesima segnalazione;
- monitorare stato di avanzamento della segnalazione.

La segnalazione potrà essere effettuata direttamente dall'applicativo compilando i campi disponibili e allegando eventuali documenti ritenuti utili.

La segnalazione potrà essere altresì effettuata compilando l'apposito modulo riservato ai dipendenti, reperibile al link <http://www.comune.siena.it/Il-Comune/Amministrazione-Trasparente/Altri-contenuti/PREVENZIONE-DELLA-CORRUZIONE/Segnalazione-illeciti> della sezione "Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Prevenzione della corruzione" e allegandolo nello spazio apposito dell'applicativo.

La segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo: *“si ricorda che comunque non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall’art. 54-bis, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l’identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente.”* (comunicato del Presidente ANAC del 05.09.2018)

Al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte, l'accesso ai dati sarà consentito esclusivamente al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e al personale del gruppo ristretto di supporto.

La segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal Responsabile per la prevenzione della corruzione deve essere tempestivamente inoltrata dal ricevente al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e/o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC al seguente link <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>

Le segnalazioni in forma anonima saranno prese in considerazione solo in casi peculiari e comunque il segnalante sarà escluso dalle tutele previste dall’art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001. Le segnalazioni inviate in forma anonima in prima istanza, potranno essere integrate con le generalità del segnalante ai fini di acquisire l'eventuale tutela legale, oltre alla priorità di gestione.

6. Gestione delle segnalazioni

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al momento del ricevimento della segnalazione, provvede ad avviare, con le opportune cautele, la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, avvalendosi

del gruppo ristretto di supporto e investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività.

La segnalazione viene presa in carico dal RPCT o da un componente del gruppo di supporto per un prima sommaria istruttoria.

Il RPCT, in caso di evidente e manifesta infondatezza, sulla oggettiva valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere di archiviare la segnalazione.

Il RPCT può disporre di acquisire ulteriori chiarimenti, da richiedere al segnalante, anche tramite la piattaforma stessa, e/o ad eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi rappresentati.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il RPCT inoltra la segnalazione, in relazione ai profili di illiceità riscontrati, ai soggetti terzi competenti, affinché adottino i provvedimenti di competenza:

- dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non ci siano ipotesi di reato;
- Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- Autorità Giudiziaria, in caso di un'ipotesi di reato;
- Corte dei Conti, in caso di ipotesi di danno erariale;
- Dipartimento della funzione pubblica, in caso di ipotesi di discriminazione.

Nel caso di trasmissione a soggetti esterni all'amministrazione sarà inoltrato solo il contenuto della segnalazione, avendo cura di eliminare ogni riferimento che possa far risalire all'identità del segnalante.

Nel caso di soggetti esterni all'amministrazione la trasmissione avverrà avendo cura di evidenziare che trattasi di segnalazione pervenuta da un soggetto cui è riconosciuta una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art.54-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

I dati e i documenti oggetto di segnalazione sono conservati a norma di legge. Gli eventuali dati sensibili contenuti nella segnalazione sono trattati nel rispetto della normativa in materia di dati personali.

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

Tutte le segnalazioni ricevute sono sottoposte ad istruttoria e definite nel termine di 120 giorni dalla loro ricezione.

7. Misure di tutela del segnalante

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. La violazione di tale obbligo è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Ai sensi del novellato art. 54 bis comma 3, del D.Lgs. 165/2001:

“3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto 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'."

Le tutele previste "non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave" (comma 9).

I dipendenti che effettuano segnalazioni per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Il Comune promuove, a tutela dei segnalanti, un'attività di formazione sull'etica pubblica e del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

8. Tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione

Il RPCT e gli addetti del gruppo ristretto di supporto adottano ogni cautela per mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa.

La documentazione attinente la segnalazione è sottratta al diritto di accesso di cui all'art.22 e s.s. della L.241/1990.

Qualora vengano accertate misure discriminatorie o procedure non conformi a quelle previste nonché il mancato svolgimento da parte del RPCT di adeguate attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, sono previste specifiche sanzioni pecuniarie da parte di ANAC ai sensi del comma 6 art. 54 bis D.Lgs 165/2001.

9. Disposizioni finali

La procedura individuata nel presente atto per il whistleblowing, 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.