



Città di Teramo
(Provincia di Teramo)

**PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI
ILLECITI O IRREGOLARITÀ E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL
SEGNALANTE DI ILLECITI
(WHISTLEBLOWER).**

Premessa

Capitolo I – Procedure di segnalazione

1. Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione
2. Procedura per la segnalazione
3. Attività di accertamento delle segnalazioni

Capitolo II- Precauzioni per la tutela del segnalante

- La tutela del segnalante
5. Segnalazione di discriminazioni
 6. La responsabilità del segnalante

Disposizioni finali

Premessa

Il Comune di Teramo adotta la presente disciplina al fine di favorire la presentazione di segnalazioni, da parte dei propri dipendenti e dei collaboratori più avanti definiti, che possono portare all'emersione di fenomeni di corruzione, nell'ampia accezione di cui al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024, di cui costituisce allegato.

L'istituto della segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti pubblici, noto come *whistleblowing*, è previsto dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", introdotto dall'art. 1, comma 51, della L. n. 190/2012 e modificato da ultimo con L. n. 179/2017, che recita:

Art. 54-bis (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

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 è 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 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. 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.

2. Ai fini del presente articolo, 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.

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.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato 2 tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo 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.

Il *whistleblowing* è una misura generale di prevenzione della corruzione, obbligatoria in base al P.N.A. e prevista nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente.

Per “illecito” non deve intendersi solo ed esclusivamente la fattispecie penalmente rilevante, ma ogni situazione in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri del funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Il *whistleblower* è colui che, venuto a conoscenza durante lo svolgimento delle proprie mansioni di un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Egli può rischiare personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, eppure si trova a svolgere un ruolo di interesse pubblico, perché consente all'ente di appartenenza di avere conoscenza di problemi o pericoli. Occorre, pertanto regolamentare le procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

L'attività del segnalante non deve essere considerata in senso negativo assimilabile ad un comportamento come la delazione (che tradisce un rapporto di fiducia preesistente e che di solito avviene nel più completo anonimato), ma come un fattore destinato ad eliminare ogni possibile forma di cattiva amministrazione ed orientato attivamente all'eliminazione di possibili fattori di corruzione all'interno dell'Ente, nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97).

La segnalazione costituisce una forma di espressione di senso civico, itesa alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. Occorre precisare che non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*: devono essere considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Il *whistleblowing* non deve riguardare, pertanto, le lamentele di carattere personale del segnalante, come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi, solitamente disciplinate da altre procedure.

Con la presente procedura si intende adottare il sistema di precauzioni idonee a tutelare sia il dipendente del Comune di Teramo che i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, i lavoratori ed ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Ente (d'ora innanzi segnalante/segnalanti), in ottemperanza alle linee guida ANAC adottate con deliberazione n. 469 del 9 giugno 2021, modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021 *Errata corrige*, garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei suoi confronti, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse.

L'obiettivo prioritario del presente documento è quello di fornire al segnalante oggettive indicazioni operative circa:

- a) i destinatari della segnalazione;
- b) l'oggetto e i contenuti della segnalazione;
- c) le modalità di trasmissione delle segnalazioni;
- d) le forme di tutela, per evitare possibili ripercussioni sulla vita lavorativa.

CAPITOLO I – PROCEDURE DI SEGNALAZIONE

1) Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione

Il Comune di Teramo individua nel **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza il soggetto destinatario delle segnalazioni** da parte del dipendente e di tutti i soggetti indicati in premessa, che intendono denunciare un illecito o un'irregolarità all'interno dell'Amministrazione, di cui siano venuti a conoscenza, nell'esercizio dell'attività lavorativa, che riguardi comportamenti, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Come precisato in premessa, non è possibile redigere una lista completa e tassativa di fattispecie di comportamenti, reati o irregolarità, per cui, a titolo meramente esemplificativo, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni:

- a) che potrebbero configurare reati (es.: peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio, malversazione a danno dello Stato, rifiuto o omissione d'atti d'ufficio, falso ideologico, falso materiale, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, truffa, furto, minaccia, violenza privata);
- b) che costituiscono violazioni al Codice di comportamento;
- c) illegittimità o illeciti amministrativi che possono comportare danni patrimoniali all'Ente o ad altra pubblica amministrazione o alla collettività, situazioni di abuso di potere al fine di ottenere vantaggi privati, fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (es. sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni).

Il "segnalante", pertanto, non deve utilizzare l'istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni di lavoro contro superiori gerarchici o l'Amministrazione, per le quali occorre riferirsi alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi o uffici.

Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

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'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il segnalante sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

2) Procedure per la segnalazione

Il Comune di Teramo adotta il sistema informatico per le segnalazioni reso disponibile da GlobalLeaks, un software open-source gratuito sviluppato dal Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali, che garantisce la riservatezza in tutte le fasi di gestione della segnalazione.

Il segnalante accede al servizio per la segnalazione di illeciti attraverso browser e da qualsiasi dispositivo (pc, smartphone, tablet) tramite il sito istituzionale del Comune, sezione **Amministrazione Trasparente, sottosezione Altri contenuti/prevenzione della corruzione**, o collegandosi direttamente al link <https://comunediteramo.whistleblowing.it/#/> senza la necessità di immettere credenziali.

Il servizio prevede l'indicazione di tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione.

La denuncia presentata dal "segnalante" può essere anonima o contenere i dati personali identificativi del segnalante. In ogni caso essa deve:

- essere circostanziata;

- riguardare fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti;
- contenere una chiara descrizione dei fatti, tempi e modi con cui si è realizzata la presunta condotta illecita.

3) Attività di accertamento delle segnalazioni

Ricevuta la segnalazione il RPCT procederà all'esame preliminare della segnalazione cui consegue, salva diversa deliberazione, l'avvio dell'istruttoria entro quindici giorni, decorrenti dalla ricezione della segnalazione, investendo le strutture competenti per la verifica dei fatti rappresentati. Egli, nel rispetto della riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione di eventuali soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

Le segnalazioni verranno trattate sulla base dei seguenti criteri:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di dipendente pubblico, di collaboratore o consulente, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, di lavoratore o collaboratore delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione del Comune di Teramo;
- le segnalazioni devono avere ad oggetto condotte illecite o irregolarità nella gestione o organizzazione di cui il segnalante sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro;
- la segnalazione deve essere effettuata nell'interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione;
- la segnalazione dovrà indicare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione la cui descrizione dovrà essere rappresentata in maniera chiara;
- indicazione delle generalità o di altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Ove i fatti segnalati abbiano riguardo a società partecipate e controllate le segnalazioni andranno inviate anche ai soggetti che rivestono l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza nelle rispettive Società affinché gli stessi effettuino i necessari approfondimenti, ferma restando la salvaguardia della tutela dell'identità del segnalante; ove non vi abbia provveduto direttamente il segnalante vi provvederà d'ufficio il RPCT.

Per l'istruttoria delle segnalazioni possono essere convocati dirigenti e responsabili degli Uffici, direttamente coinvolti, o comunque a conoscenza dei fatti segnalati. Per ogni incontro viene redatto un verbale. I verbali sono sottoscritti dal RPCT e dal collaboratore designato dal RPCT che ne curerà la successiva archiviazione in un luogo fisico o digitale non accessibile ad altri. Nel caso in cui sia necessario coinvolgere negli accertamenti altri soggetti che abbiano conoscenza dei fatti segnalati, il RPCT non trasmette la segnalazione a tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante. Al termine dell'attività annuale viene redatta una relazione, inerente ai profili generali dell'attività svolta, da inviare al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed al Nucleo di Valutazione.

Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione (con l'eventuale ausilio dei collaboratori individuati) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti infondata, il Responsabile archivia la segnalazione.

Qualora, invece, risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- 1) a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare verso i responsabili dell'illecito;
- 2) ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

I dirigenti informano il Responsabile dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

Resta impregiudicato e autonomo rispetto alla procedura di cui si tratta l'obbligo di presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente relativamente alle fattispecie penalmente rilevanti e di segnalazione, laddove non vi siano ipotesi di reato, alla Corte dei conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica.

La definizione delle segnalazioni pervenute deve avvenire entro il termine di 2 mesi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione, con onere di informativa al segnalante in ordine all'avvenuta ricezione e presa in carico della segnalazione e dell'esito dell'attività istruttoria. In casi eccezionali e di elevata complessità tale termine potrà essere prorogato per un massimo di ulteriori 60 giorni, informando a tal fine il segnalante.

CAPITOLO II - PRECAUZIONI PER LA TUTELA DEL SEGNALANTE

4) La tutela del segnalante

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Pertanto, la sua identità non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, 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.

L'identità del *whistleblower* può essere rivelata nell'ambito del procedimento disciplinare contro il denunciato solo nel caso in cui la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa del denunciato. Questa circostanza può emergere a seguito di audizione ovvero di memorie difensive che l'interessato produce nel procedimento disciplinare.

La segnalazione, come previsto dall'art. 54-bis, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001, è sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della L. 241/1990 nel testo vigente. Il dirigente, che, ai sensi della predetta disposizione, quale superiore gerarchico, riceve informazioni da un dipendente, riguardo ad un illecito o ad una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il dirigente risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

5) Segnalazione di discriminazioni

I segnalanti che denunciano al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria, diretta o indiretta, per motivi collegati alla denuncia. Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione.

Il segnalante che ritiene di aver subito una misura discriminatoria deve darne comunicazione all'ANAC o alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Ente. L'ANAC ne informa il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i provvedimenti di competenza.

Il Comune di Teramo promuove, a tutela dei segnalanti, un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione degli illeciti, a tutela del pubblico interesse, nell'ambito dei percorsi di formazione sul codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

6) La responsabilità del segnalante

La tutela del segnalante non può essere assicurata nei casi in cui questi incorra in responsabilità penale a titolo di calunnia, diffamazione o altro reato connesso con la denuncia, accertata anche con sentenza di primo grado, o in responsabilità civile extracontrattuale per lo stesso titolo. Inoltre, l'anonimato del segnalante non può essere garantito in tutte le ipotesi in cui l'anonimato stesso non è opponibile nell'ambito del procedimento penale e nel procedimento davanti alla Corte dei Conti, nei casi previsti per legge.

Disposizioni finali

Le violazioni degli obblighi previsti dal presente atto configurano una responsabilità disciplinare, per inosservanza a disposizioni di servizio, se, a seconda della fattispecie, non sono individuabili illeciti disciplinari più gravi.

La procedura individuata nel presente atto per il *whistleblowing* potrà essere sottoposta a revisione periodica.