

CITTA' METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

Procedura interna per la segnalazione di illeciti e irregolarità (whistleblowing) e disciplina della tutela del segnalante (whistleblower)

SOMMARIO

1. Premessa	2
2. Finalità della procedura	2
3. Procedura di segnalazione	2
3.1 Soggetti che possono effettuare segnalazioni	2
3.2 Destinatario della segnalazione	3
3.3 Oggetto della segnalazione	3
4. Modalità di segnalazione	3
4.1 Trattamento delle segnalazioni anonime	4
5. Gestione della segnalazione da parte del RPC	4
5.1 Attività di istruttoria	4
5.2 Esiti dell'istruttoria	5
6. Tutela del wistleblower e sue condizioni	5
6.1 Tutela della riservatezza del segnalante	5
6.2 sottrazione all'accesso	6
6.3 Tutela da misure discriminatorie o ritorsive	6
6.4 La "giusta causa" di rilevazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto	6
6.5 Condizioni per la tutela del segnalante	7
7. Tutela della riservatezza del segnalato	7
8. Limitazioni ai diritti dell'interessato	7
9. Disposizioni finali e di rinvio	8

1. Premessa

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.

La Città metropolitana di Reggio Calabria adotta la presente disciplina interna 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 alle "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*" adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 – modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021, recante "*Errata corrige*".

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.

Chi segnala fatti di corruzione rilevati durante l'attività lavorativa manifesta un coinvolgimento eticamente corretto e una impostazione culturale che contribuisce a prevenire fenomeni corruttivi.

Il servizio garantisce la tutela della riservatezza e l'anonimato nel rispetto della legge.

Il *whistleblowing* non deve riguardare, pertanto, le lamentele di carattere personale del segnalante, solitamente disciplinate da altre procedure.

Con la presente procedura, inoltre, si intende adottare il sistema di precauzioni idonee a tutelare sia il dipendente della Città Metropolitana di Reggio Calabria 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 i 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 sopra citate linee guida ANAC del 9 giugno 2021, garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei suoi confronti, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in un qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse.

2. Finalità della procedura

Con la presente procedura si vogliono fornire chiare indicazioni operative circa l'oggetto, i contenuti, i destinatari e le modalità di trasmissione delle segnalazioni di violazioni.

In particolare, la presente disciplina si prefigge di:

- a) delineare la procedura attraverso la quale è possibile segnalare condotte illecite all'organo interno all'Amministrazione a ciò preposto, ossia il Responsabile per la prevenzione della corruzione (di seguito: "RPC");
- b) fornire alcuni chiarimenti in ordine alla terminologia utilizzata dalla normativa in materia di whistleblowing, al fine di favorirne la conoscenza da parte degli interessati;
- c) descrivere l'iter di gestione della segnalazione da parte del RPC.

3. Procedura di segnalazione

3.1 Soggetti che possono effettuare segnalazioni

Possono presentare segnalazioni al RPC della Città Metropolitana di Reggio Calabria i soggetti di seguito indicati:

- a) i dipendenti della Città Metropolitana di Reggio Calabria;
- b) i collaboratori e consulenti dell'Ente, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico a qualsiasi titolo, inclusi i diretti collaboratori delle autorità politiche;
- c) i lavoratori e collaboratori a qualsiasi titolo di imprese che, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici, forniscono beni o servizi e realizzano opere in favore della Città Metropolitana di Reggio Calabria, inclusi i dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo di enti in house ed enti strumentali.

Si rammenta che per tutti i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, che hanno un obbligo di denuncia ai sensi del combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale, la segnalazione indirizzata al RPCT non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria.

3.2 Destinatario della segnalazione

All'interno dell'Amministrazione, destinatario della segnalazione è il RPC.

3.3 Oggetto della segnalazione

A norma dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite" di cui il dipendente sia venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro" e deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione".

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un 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.

Possono formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il *whistleblower* ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

La Segnalazione deve essere fatta in buona fede e non deve essere fondata su meri sospetti o voci, deve essere il più possibile circostanziata e offrire il maggior numero di elementi per consentire al RPC di effettuare le dovute verifiche ed attività istruttorie finalizzate alla delibazione dei fatti.

Devono, in particolare, risultare chiare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la descrizione del fatto, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati. Risulta utile, inoltre, allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di soggetti che possano contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato.

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".

4. Modalità di segnalazione

La segnalazione può essere presentata attraverso un sistema applicativo informatico, fornito da

soggetto terzo, che opera in qualità di responsabile del trattamento in materia di protezione dei dati personali.

Il segnalante accede al servizio per la segnalazione di illeciti attraverso browser e da qualsiasi dispositivo (pc, smartphone, tablet). La piattaforma informatica dedicata, raggiungibile tramite link presente sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "*Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione*", nonché nella pertinente sezione anticorruzione dell'area intranet della Città Metropolitana di Reggio Calabria, consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti attraverso sistemi di crittografia che garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante in tutte le fasi di gestione della segnalazione.

Il sistema informatico provvede alla cifratura e alla memorizzazione della segnalazione, separandola dall'identità del segnalante e inviando una e-mail di notifica al RPC e una di avvenuto invio al segnalante stesso.

Le segnalazioni sono ricevute dal RPC dell'Ente, il quale può avvalersi delle Risorse Umane assegnate al "Servizio prevenzione della corruzione", le quali operano in qualità di "soggetti istruttori", ai sensi di quanto indicato nella delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021.

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

Il ruolo di custode dell'identità del segnalante è, invece, attribuito al Responsabile della Trasparenza dell'Ente dotato dei requisiti di imparzialità e indipendenza previsti.

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 (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del d.lgs. 196 del 2003).

Maggiori dettagli sulla procedura informatica di segnalazione di "condotte illecite" sono riportati nel "*Manuale operativo Whistleblower*", raggiungibile tramite link presente sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "*Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione*", nonché nella pertinente sezione anticorruzione dell'area intranet della Città Metropolitana di Reggio Calabria.

4.1 Trattamento delle segnalazioni anonime

L'art. 54-bis del D.lgs 165/2001 non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.

La *ratio* della richiamata disposizione è quella di offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, al dipendente pubblico che faccia emergere condotte e fatti illeciti.

Tale protezione opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alle categorie specificate al precedente punto 3.1.

Tuttavia, vengono prese in considerazione anche le segnalazioni "anonime", ossia effettuate senza identificazione del soggetto segnalante, qualora adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

5. Gestione della segnalazione da parte del RPC

5.1 Attività di istruttoria

L'attività istruttoria che il RPCT è tenuto a compiere si articola in due fasi:

1) una prima fase (obbligatoria) di valutazione dell'ammissibilità della segnalazione, da concludersi di norma in quindici giorni lavorativi dalla ricezione della stessa: in tale fase il RPCT valuta la sussistenza dei requisiti essenziali indicati all'art. 54-bis, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, concernenti il soggetto segnalante e l'oggetto della segnalazione, ai fini dell'avvio dell'istruttoria;

2) una seconda fase, eventuale, di istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate, subordinata al riconoscimento dell'ammissibilità della segnalazione, da concludersi di norma entro sessanta giorni decorrenti dall'avvio dell'istruttoria: in tale fase il RPCT svolge un'attività di verifica e di analisi della segnalazione, compiendo ogni atto istruttorio utile alla più sollecita ed efficace definizione del procedimento, anche mediante l'acquisizione di atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, la richiesta del relativo supporto, il coinvolgimento di terze persone, tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato. In tale fase il RPC può inoltre chiedere al segnalante chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale informatico o di persona.

Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPC a estendere i predetti termini fornendo adeguata motivazione.

5.2 Esiti dell'istruttoria

Il RPC dispone l'archiviazione con adeguata motivazione:

- qualora, a seguito dell'attività svolta, ravvisi elementi di manifesta infondatezza o improcedibilità della segnalazione;
- qualora la segnalazione concerna rivendicazioni a carattere esclusivamente personale o rimostranze relative ai rapporti con i superiori gerarchici o con i colleghi, ovvero all'esecuzione della propria prestazione lavorativa, prive di impatti per l'integrità dell'amministrazione.

Qualora invece ritenga fondato il fatto segnalato, il RPC trasmette una relazione di risultanze istruttorie, avendo cura di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, a seconda della competenza:

- all'Ufficio per i procedimenti disciplinari;
- alla Procura della Repubblica, qualora dalle risultanze istruttorie emergano profili di rilevanza penale;
- alla Procura della Corte dei Conti, dalle risultanze istruttorie emergano gli elementi propri della responsabilità erariale;
- ad altre autorità esterne competenti in relazione all'esito della attività istruttoria svolta;

Degli esiti degli accertamenti è data informazione al segnalante di norma entro sessanta giorni dalla data di avvio della fase istruttoria, successiva alla deliberazione dell'RPC circa l'ammissibilità della segnalazione.

6. Tutela del whistleblower e sue condizioni

6.1 Tutela della riservatezza del segnalante

Il co. 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione all'interno dell'Ente.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma

anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante.

Pertanto, quando, per ragioni istruttorie, altri uffici, all'interno dell'amministrazione, debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione, o della documentazione ad essa allegata, non deve essere rivelata l'identità del segnalante. Il RPC provvede ad espungere i dati identificativi del segnalante e ogni altro elemento che possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione dello stesso.

Quando provvede alla trasmissione della segnalazione o delle risultanze istruttorie all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o ad altro ente, il RPC evidenzia che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001.

Il RPC, inoltre, comunica al *whistleblower* le Autorità esterne alle quali la segnalazione sia stata trasmessa. Detti soggetti trattano i dati nello svolgimento di propri compiti istituzionali e, dunque, in qualità di titolari del trattamento.

Resta fermo che laddove, nel contesto di indagini penali e contabili, l'Autorità giudiziaria o contabile chiedano al RPC, per esigenze istruttorie, di conoscere l'identità del segnalante l'amministrazione può procedere a fornire tale indicazione, avvertendo preventivamente il segnalante.

6.2 sottrazione all'accesso

La segnalazione e la documentazione ad essa allegata è sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme sul procedimento amministrativo» (operata dal co. 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001), nonché dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

6.3 Tutela da misure discriminatorie o ritorsive

I segnalanti che denunciano al Responsabile della Prevenzione della Corruzione 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 per gli accertamenti che la legge le attribuisce e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile, come previsto dalla legge (art.54-bis, c.6, d.lgs.165/2001).

La Città Metropolitana di Reggio Calabria 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 sull'etica pubblica e il codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

6.4 La "giusta causa" di rilevazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto

La rivelazione effettuata dal whistleblower, perseguendo «l'interesse all'integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private», è qualificata (art. 3, c.1, L.179/2017) come "giusta causa" di rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di "rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio" (art. 326 cp), "rivelazione del segreto professionale" (art. 622 c.p.), "rivelazione dei segreti scientifici e industriali" (art. 623 cp).

La disposizione esclude, inoltre, che il whistleblower possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).

Quanto sopra, ferme le condizioni stabilite all'art. 3, commi 1, 2 e 3, della Legge n. 179/2017.

6.5 Condizioni per la tutela del segnalante

Per specifica previsione normativa (co. 9, art. 54-bis) le tutele previste dall'art. 54-bis nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o per colpa.

Nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, non venga confermata nei successivi gradi di giudizio, sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

7. Tutela della riservatezza del segnalato

Nella trattazione e gestione delle segnalazioni devono essere adottate anche le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato. Ciò al fine di evitare conseguenze pregiudiziali, anche solo di carattere reputazionale, all'interno del contesto lavorativo in cui il soggetto segnalato è inserito. Pertanto, conformemente ai principi stabiliti dalla Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, fin dalla fase di ricezione della segnalazione occorre aver cura di calibrare la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del segnalato al fine di proteggere entrambi dai rischi cui in concreto tali soggetti sono esposti, avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltra della segnalazione a terzi.

La tutela del segnalato si applica fatte salve le previsioni di legge che impongono l'obbligo di comunicare il nominativo del soggetto segnalato sospettato di essere responsabile della violazione (ad esempio richieste dell'Autorità giudiziaria o contabile).

Sono, altresì, fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso, 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 procedura.

8. Limitazioni ai diritti dell'interessato

Secondo le previsioni dell'articolo 2 undecies del Dlgs n. 196/2003, comma 1, lett. f) i diritti dell'interessato di cui agli articoli da 15 a 22 previsti dal GDPR 679/2016, in particolare diritto di accesso ai dati personali (art. 15 GDPR), diritto di rettificarli (art. 16 GDPR), di ottenerne la cancellazione o cosiddetto diritto all'oblio (art. 17 GDPR), diritto alla limitazione del trattamento, nonché il diritto alla portabilità dei dati personali (art. 20 GDPR) e di quello di opposizione al trattamento anche profilato (artt. 21 e 22 GDPR), non possono essere esercitati con richiesta al titolare del trattamento ovvero con reclamo al Garante qualora dall'esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza dell'identità di colui che segnala l'illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio. La norma prevede, inoltre, la possibilità di differimento nei casi e con le modalità previste dal successivo comma 3.

L'RPC, nel caso riceva una richiesta di esercizio di tali diritti, in qualità di delegato dal titolare del trattamento, informa l'interessato delle facoltà di rivolgersi al Garante della Privacy che procederà mediante accertamento ai sensi dell'art. 160 del D. Lgs. n.196/2003.

9. Disposizioni finali e di rinvio

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.

Per tutto quanto non espressamente trattato dalla presente procedura interna, si fa riferimento alla normativa vigente in materia (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), nonché alla Delibera ANAC recante "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*"

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