

## PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI E IRREGOLARITÀ (WHISTLEBLOWING)

### 1. FONTE NORMATIVA E NATURA DELL'ISTITUTO

L'art. 1, comma 51, della [Legge 6 novembre 2012, n. 190](#), novellando il [Decreto 30 marzo 2001, n. 165](#), introduce all'interno di quest'ultimo decreto l'articolo, il 54 bis<sup>1</sup>, intitolato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", per la regolamentazione di una misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, misura già nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

La [Legge 30 novembre 2017, n. 179](#) ha introdotto, per le pubbliche amministrazioni, ulteriori modalità e forme di tutela per i dipendenti pubblici segnalanti. Sempre in tale contesto si segnala la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante "La protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione"<sup>2</sup>

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 (cd. *whistleblowing*), in tale ottica, 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.

---

<sup>1</sup> Art. 54 bis: "1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 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 od indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

<sup>4</sup> La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni".

<sup>2</sup> G.U.U.E. L 305 del 26.11.2019

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

Lo scopo principale del *whistleblowing* è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente.

## **2. SCOPO E FINALITÀ DELLA PROCEDURA**

Scopo della presente procedura è di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i 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.

## **3. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE**

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico.

In particolare, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni interne sanzionabili in via disciplinare;
- che possano arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico ovvero arrecare un pregiudizio all'immagine dell'INAPP;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute e sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini ovvero all'ambiente;
- che possano arrecare un pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'Istituto.

Il *whistleblowing* non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla disciplina e alle procedure di competenza dell'Ufficio dirigenziale Gestione e Valorizzazione delle Risorse Umane e del Comitato Unico di Garanzia.

#### **4. CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI**

Il *whistleblower* deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute e appropriate verifiche, nonché agli accertamenti circa la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'azienda;
- una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi i fatti oggetto di segnalazione;
- 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;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, purché recapitate tramite le modalità previste dalla presente procedura, verranno prese in considerazione ove si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (esempio indicazioni di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

#### **5. MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE**

La segnalazione può essere inoltrata, a discrezione del *whistleblower*<sup>3</sup>, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza INAPP o direttamente all'ANAC.

Qualora, in particolare, le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'ANAC.

---

<sup>3</sup> Come specificato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni 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".

L'Istituto mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori a qualsiasi titolo un apposito modello il cui utilizzo rende più agevole la presente procedura.

Il modello è reperibile nel sito web dell'Istituto nella sezione "Amministrazione trasparente" ove sono altresì pubblicate le modalità di compilazione ed invio nonché il link per le segnalazioni che gli interessati intendono inviare direttamente all'ANAC.

Per la segnalazione indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza INAPP, lo stesso potrà avvalersi del supporto di un nucleo ristretto di persone per la gestione delle segnalazioni.

La segnalazione ricevuta da un dirigente/responsabile dell'Istituto deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata e la tenuta del relativo registro.

Qualora il *whistleblower* rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione interna 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 PEC all'indirizzo [resp.anticorruzioneinapp@pec.it](mailto:resp.anticorruzioneinapp@pec.it) o PEO all'indirizzo [resp.anticorruzione@inapp.org](mailto:resp.anticorruzione@inapp.org) In entrambi i casi l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;
- a mezzo del servizio postale o *brevi manu*; in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "All'attenzione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza riservata/personale";
- in forma anonima per la cui garanzia l'Istituto ha implementato un sistema di segnalazione che prevede l'utilizzo di una procedura web rinvenibile al seguente url: <https://www.archimede.inapp.org/torcom>. Il contenuto della eventuale segnalazione trasmesso tramite questo indirizzo verrà recapitato in forma anonima attraverso il sistema Archimede® al destinatario selezionato, senza che sia necessario inserire alcun dato anagrafico o personale;
- mediante il *link* al sito dell'ANAC:  
<https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#!/#%2F>

## **6. ATTIVITÀ DI VERIFICA DELLA FONDATEZZA DELLA SEGNALAZIONE**

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 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 della prevenzione della corruzione e della trasparenza può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell'Istituto e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Corte dei conti, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, ecc.).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in relazione alla natura della violazione, provvederà a:

- presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), nonché al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché sia espletato l'esercizio dell'azione disciplinare;
- comunicare l'esito dell'accertamento alla Direzione dell'Istituto e alle strutture competenti affinché adottino gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'Istituto.

## **7. FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER (ai sensi dell'art. 54 bis, D.Lgs. 165/2001 e del Piano Nazionale Anticorruzione)**

### **A) 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 segnalazione 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:

- vi sia il consenso espresso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante e 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 7 agosto 1990, n. 241](#) e s.m.i., pertanto, il documento non può 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 Legge n. 241/1990 s.m.i..

### **B) Divieto di discriminazione 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, avente effetti sulle condizioni di lavoro del segnalante per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

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.

La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti dell'Istituto.

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 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:
  - 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;
  - all'UPD che, 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;
  - all'Ufficio legale dell'Istituto, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine dell'Istituto;
  - all'Ispettorato per la funzione pubblica.

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente al Comitato Unico di Garanzia che provvederà a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

## **8. 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 procedura.