

ARPAE
Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia
dell'Emilia - Romagna

* * *

Atti amministrativi

Deliberazione del Direttore Generale	n. DEL-2019-124 del 16/12/2019
Oggetto	Direzione Generale. Approvazione della disciplina per le segnalazioni di illeciti ed irregolarità (whistleblowing policy).
Proposta	n. PDEL-2019-125 del 10/12/2019
Struttura proponente	Direzione Generale
Dirigente proponente	Bortone Giuseppe
Responsabile del procedimento	Fantini Giovanni

Questo giorno 16 (sedici) dicembre 2019 (duemiladiciannove), presso la sede di Via Po n. 5, in Bologna, il Direttore Generale, Dott. Giuseppe Bortone, delibera quanto segue.

Oggetto: Direzione Generale. Approvazione della disciplina per le segnalazioni di illeciti ed irregolarità (whistleblowing policy).

VISTE:

- la Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;
- il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- la Legge 30 novembre 2017, n. 179 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”;
- la Legge Regionale 19 aprile 1995, n. 44, recante riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell’Agenzia regionale per la prevenzione e ambiente (Arpa) dell’Emilia-Romagna;
- la Legge Regionale n. 13/2015 “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni” che rinomina l’Agenzia Regionale per la Prevenzione e l’Ambiente (Arpa) dell’Emilia-Romagna istituita con L.R. 44/1995 in Agenzia Regionale per la Prevenzione, l’Ambiente e l’Energia dell’Emilia-Romagna (Arpae);

RICHIAMATI:

- il Regolamento ANAC del 30 ottobre 2018, modificato dalla Delibera n. 312 del 10 aprile 2019, relativo all’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro di cui all’art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001;
- il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza per gli anni 2019-2021, approvato con D.D.G. n. 7 del 31/01/2019;
- il Codice di Comportamento dei dipendenti di Arpae Emilia-Romagna, approvato con D.D.G. n. 8 del 31/01/2017;

CONSIDERATO:

- che il Servizio Affari istituzionali e Avvocatura ha elaborato una disciplina che regola la procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità da parte di dipendenti dell’Agenzia o di privati collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi;
- che è stata appositamente creata dal Servizio Innovazione Digitale sul sito istituzionale dell’Ente, Sezione Amministrazione Trasparente, una piattaforma che garantisce la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione dei fatti, utilizzando strumenti di

crittografia e garantendo la massima riservatezza sia sull'identità del segnalante sia sul contenuto della segnalazione;

RILEVATO:

- che la suddetta disciplina si inserisce nel novero degli strumenti di prevenzione della corruzione unitamente ai soprarichiamati Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza e Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Agenzia;

DATO ATTO:

- che del contenuto della disciplina di cui trattasi è stato informato preventivamente l'Ufficio di Direzione della Direzione Generale di Arpae nella seduta del 3 dicembre 2019;

RITENUTO PERTANTO:

- di approvare la disciplina di Arpae Emilia-Romagna sulla procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità di cui sopra e di consentirne la massima conoscibilità, anche tramite la sua pubblicazione nel sito web e intranet dell'Agenzia;

SENTITI:

- il Data Protection Officer dell'Agenzia, Dott. Stefano Cattani, e il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, Avv. Giovanni Fantini;

SU PROPOSTA:

- del Direttore Generale, Dott. Giuseppe Bortone, il quale ha espresso parere favorevole in merito alla regolarità amministrativa del presente provvedimento;

ACQUISITI:

- i pareri favorevoli del Direttore Amministrativo, Dott.ssa Massimiliana Razzaboni, e del Direttore Tecnico, Dott. Franco Zinoni, ai sensi dell'art. 9 della Legge Regionale 19 aprile 1995 n. 44;

DATO ATTO:

- che il responsabile del procedimento, ai sensi della Legge 8 agosto 1990 n. 241, è lo stesso Avv. Giovanni Fantini, Responsabile del Servizio Affari istituzionali e Advocatura;

DELIBERA

1. di approvare la disciplina relativa alla procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità (whistleblowing policy), allegata sub A) al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale;
2. di disporre che la disciplina entrerà in vigore a partire dalla data di approvazione della presente deliberazione;

3. di consentire la massima conoscibilità della disciplina, anche tramite la sua pubblicazione nel sito web e intranet dell’Agenzia.

PARERE: FAVOREVOLE

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

(F.to Dott.ssa Massimiliana Razzaboni)

IL DIRETTORE TECNICO

(F.to Dott. Franco Zinoni)

IL DIRETTORE GENERALE

(F.to Dott. Giuseppe Bortone)

DISCIPLINA ARPAE EMILIA-ROMAGNA SULLA PROCEDURA PER LE SEGNALAZIONI DI ILLECITI E IRREGOLARITÀ

(WHISTLEBLOWING POLICY)

D.D.G. n. 124 del 16/12/2019

(Legge n. 190 del 6 novembre 2012, art. 54-bis D.Lgs. n. 165/2001, Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, Legge n. 179 del 30 novembre 2017 e Delibera A.N.AC. n. 312 del 10 Aprile 2019)

1. FONTE NORMATIVA, NATURA DELL'ISTITUTO E AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

L'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo, il 54-bis, nell'ambito del D.Lgs. n. 165/2001, rubricato "*tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", riferendosi al dipendente di un'amministrazione che segnala violazioni o irregolarità, commesse ai danni dell'interesse pubblico, agli organi legittimati ad intervenire.

La segnalazione, in tale ottica, è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui colui che denuncia (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 dipendente denunciante.

La presente disciplina, con le finalità di cui al successivo art. 2, si inserisce nel novero degli strumenti di prevenzione della corruzione unitamente al Piano triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e al Codice di Comportamento dell'Agenzia.

L'amministrazione ha l'obbligo di predisporre dei sistemi di tutela della riservatezza circa l'identità del segnalante.

L'art. 54-bis si riferisce ai dipendenti pubblici, ai dipendenti degli enti pubblici economici, ai dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ex art. 2359 c.c., nonché ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

2. SCOPO E FINALITÀ

Scopo della presente disciplina è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso alla denuncia di comportamenti illeciti, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dal presente documento è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative circa l'oggetto, i contenuti, i destinatari e le modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

3. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

L'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*».

Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del c.p., ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un 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 un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. 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.

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

E' necessario pertanto che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il

maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

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, verranno prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

Non si darà comunque seguito alle segnalazioni ricevute in caso di "manifesta mancanza di interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione" (Delibera A.N.A.C. 312/2019).

4. CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

Resta fermo il requisito della veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

Resta altresì ferma anche la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p.

L'obbligo di denuncia in base alle suddette previsioni del codice penale e di procedura penale e la possibilità di segnalare disfunzioni e illeciti come dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 hanno un diverso rilievo.

La disciplina penalistica si fonda su un vero e proprio obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria, anche ma non solo, riferita ai reati in materia di corruzione, limitatamente a determinate categorie di soggetti e in presenza di specifici presupposti.

La norma contenuta nell'art. 54-bis, invece, oltre ad avere un ambito soggettivo e oggettivo più ampio, è rivolta in particolare a definire il regime di tutela dei segnalanti, da parte dei soggetti a cui la segnalazione può o deve essere inoltrata.

La segnalazione al superiore gerarchico, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza o all'A.N.A.C., non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria e consente all'amministrazione o all'A.N.A.C. di

svolgere le opportune valutazioni sul funzionamento delle misure di prevenzione della corruzione adottate ai sensi della Legge n. 190/2012 e di acquisire elementi per rafforzarne l'efficacia.

5. MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

L'Agenzia mette a disposizione del whistleblower una apposita piattaforma informatica sul sito istituzionale il cui utilizzo rende la segnalazione più agevole e rispondente ai requisiti della presente disciplina.

Tale piattaforma utilizza strumenti di crittografia e garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione, nonché della relativa documentazione. La segnalazione verrà automaticamente inoltrata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in qualità di responsabile del procedimento. Il responsabile del procedimento può individuare uno o più funzionari a cui consentire l'accesso alla piattaforma e a cui affidare lo svolgimento dell'istruttoria.

L'Agenzia adotterà comunque le opportune cautele al fine di mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa. Il segnalante riceverà un codice identificativo univoco che gli permetterà di accedere alla segnalazione effettuata per aggiornarla, integrarla e conoscerne gli esiti nonché per dialogare con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in modalità riservata. Tutti i funzionari dell'Agenzia che vengono a conoscenza di segnalazioni di whistleblower sono tenuti a rispettare la dovuta riservatezza sul contenuto delle stesse.

6. PROCEDURA PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

L'identità del segnalante verrà gestita secondo le modalità indicate nel presente documento.

Il segnalante invia una segnalazione attraverso la piattaforma messa a disposizione dall'amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione "*Altri contenuti – Prevenzione della corruzione*".

Tale sistema garantisce la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad

accertare la fondatezza di quanto segnalato. Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nella piattaforma, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultima.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione.

Come già anticipato nel punto 3, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di non dar corso alla segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio Procedimenti Disciplinari; Autorità Giudiziaria; Corte dei conti; A.N.A.C.; Dipartimento della Funzione Pubblica. La valutazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dovrà concludersi di norma entro 30 (trenta) giorni dalla ricezione della segnalazione.

Il predetto Responsabile avrà l'onere, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, di inserire i dati relativi alle segnalazioni ricevute all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della Legge n. 190/2012. La gestione delle segnalazioni pervenute potrà essere valutata in occasione dell'aggiornamento annuale del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza al fine di valutare l'opportunità di apportare eventuali modifiche e/o integrazioni al presente documento.

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

A) Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione

Ai sensi del comma 4 dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/01 la segnalazione del whistleblower è sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/1990 e s.m.i.

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.

La segnalazione è altresì esclusa dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013.

B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro 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.

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:

- a)** 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;
- b)** all'Ufficio Procedimenti Disciplinari 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.

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità che provvederà, laddove lo riterrà opportuno, a darne tempestiva comunicazione al Responsabile della 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 c.c.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente policy, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato, l'Amministrazione di appartenenza o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

9. DISPOSIZIONI FINALI

Per tutto quanto non previsto nella presente disciplina, si rimanda alla vigente normativa nazionale in materia e alla Delibera A.N.A.C. n. 312 del 10 Aprile 2019.