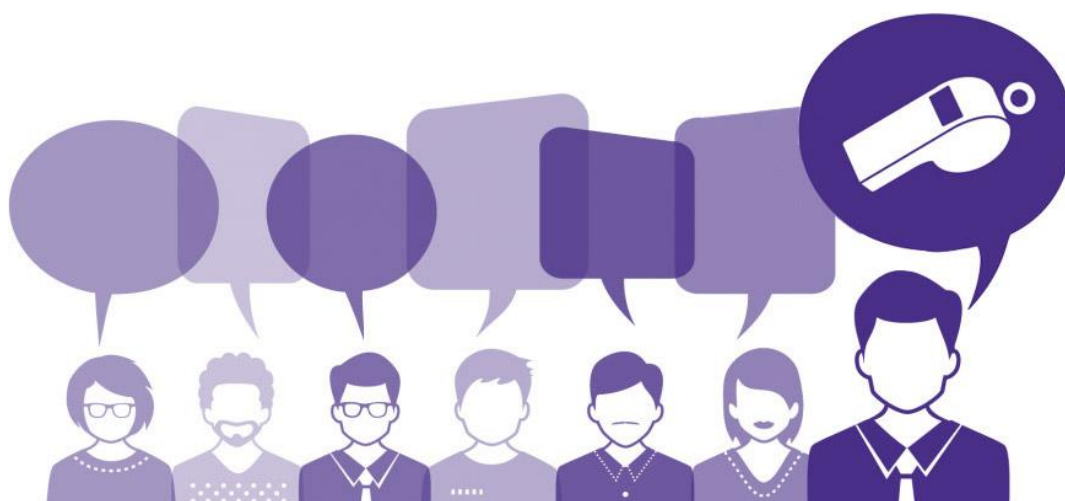




UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

LINEE GUIDA IN MATERIA DI SEGNALAZIONE DI ILLECITI (“*whistleblowing*”)



Allegato 2 al PTPCT triennio 2021–2023

Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza: dott. Alfredo Mesiano

1. PREMESSA

Nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) di Ateneo va regolamentata e organizzata la procedura di gestione delle segnalazioni di illeciti (*whistleblowing*), finalizzata a favorire l'emersione di fenomeni di corruzione e di *mala gestio* amministrativa che possono verificarsi nell'ambito delle attività di organizzazione e funzionamento dell'Ateneo, garantendo ampie tutele al dipendente che effettua la relativa segnalazione.

Le segnalazioni di cui trattasi si inseriscono nell'ottica della esclusiva salvaguardia dell'integrità dell'Ateneo.

Con le presenti linee guida ci si prefigge di definire le fasi relative alla predisposizione, gestione, monitoraggio e *feed-back* di un sistema *whistleblowing*, di individuare i soggetti attuatori, di garantire le forme di tutela, il tutto nel pieno rispetto della normativa vigente.

2. CONTESTO NORMATIVO

Con la disposizione di cui all'**art. 1, comma 51**, che introduce l'**art. 54-bis** nel **decreto legislativo n. 165/2001** – (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), la **legge 6 novembre 2012, n. 190** (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) recepisce le sollecitazioni di convenzioni internazionali (ONU, OCSE) e le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, introducendo nell'ordinamento italiano il *whistleblowing*, ossia la disciplina di tutela per il dipendente pubblico che, nell'interesse della pubblica amministrazione, segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che è divenuta destinataria di segnalazioni di *whistleblowing* per effetto delle disposizioni di cui al d.l. 90/2014, con **determina n. 6 del 28 aprile 2015**, ha fornito le "**Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**". Insieme alle indicazioni che declinano le modalità di attuazione della norma, l'ANAC ha anche individuato delle criticità rispetto alle garanzie assicurate al soggetto segnalante, ritenute generali e astratte. L'Autorità ha quindi sollecitato il legislatore a completare la norma con più concrete misure di tutela, in modo da renderla davvero funzionale alla emersione degli illeciti.

A tale istanza soccorre 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 quale accresce l'efficacia della tutela del soggetto che effettua segnalazioni di illeciti rispetto alla norma precedente. Risultano infatti ampliate e specificate le misure ritenute ritorsive dall'art. 54-*bis*: al divieto di sanzionare, licenziare o sottoporre a misure discriminatorie il soggetto segnalante, viene esplicitamente aggiunto il divieto di demansionamento, trasferimento nonché di applicazione di "altra misura organizzativa avente effetti negativi".

3. PREDISPOSIZIONE E GESTIONE DEL SISTEMA DI WHISTLEBLOWING

L'Ateneo deve dotarsi di un sistema, composto da una parte organizzativa e una parte tecnologica tra loro interconnesse, finalizzato alla implementazione e alla gestione del sistema di *whistleblowing*.

Nella parte organizzativa sono esposte le misure di tutela della riservatezza del segnalante che saranno attuate in base alle prescrizioni della normativa vigente e alle scelte organizzative dell'Ateneo.

La parte tecnologica, invece, è dedicata alla definizione delle caratteristiche funzionali di un sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni che garantisca il flusso informativo del processo in condizioni di sicurezza, in funzione dei ruoli e delle responsabilità previsti dalla normativa; in base alle caratteristiche individuate si procederà alla adozione di un software/servizio di *whistleblowing*, da personalizzare in base alle specifiche esigenze e alle caratteristiche dell'Ateneo.

Il soggetto deputato al funzionamento del sistema di *whistleblowing* è il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), supportato da un **Gruppo di lavoro – all'uopo istituito** - in possesso di competenze multidisciplinari, sia durante la fase di predisposizione del sistema, sia nelle successive fasi di gestione delle segnalazioni.

4. PARTE ORGANIZZATIVA

Lo sviluppo della parte organizzativa si basa su quanto previsto dall'art. 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, dalla legge n. 179/2017, sulle indicazioni della Determina ANAC n. 6/2015, su esempi di linee guida per la segnalazione di condotte illecite adottate da alcuni atenei italiani.

4.1 Soggetti che possono effettuare le segnalazioni

Può effettuare segnalazioni di condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro:

- il personale docente e ricercatore;

- il personale tecnico amministrativo a tempo indeterminato e determinato;
- i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Ateneo.

L'Università della Calabria, inoltre, rende accessibile la piattaforma di *whistleblowing*, ed estende le tutele connesse, a tutti coloro che appartengono alla comunità universitaria a vario titolo.

4.2 Le tutele

La segnalazione di illeciti e irregolarità dovrebbe essere parte integrante dell'agire del dipendente pubblico, in conformità all'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici¹, ciò non si verifica a causa del rischio di misure ritorsive a cui il segnalante si potrebbe trovare esposto. Garantire le maggiori tutele possibili è dunque di fondamentale importanza per rendere efficace il *whistleblowing*, quale strumento giuridico diretto a prevenire e combattere eventi corruttivi nell'ambito delle attività dell'Ateneo.

La norma prevede che si assicuri la tutela del dipendente che si identifica, quindi individuabile e riconoscibile. Tuttavia, al fine di incentivare i soggetti interessati a trasmettere segnalazioni, l'Ateneo garantisce il massimo della riservatezza stabilendo che le generalità del *whistleblower*, protette mediante un sistema di criptazione, possano essere visionate in chiaro solo dal RPCT e solo nei casi previsti dalla legge.

La segnalazione anonima non rientra nella fattispecie prevista dalla norma; tuttavia, l'Ateneo decide di consentire tale facoltà anche alla luce dell'operato dell'A.N.A.C., che nelle sue linee guida specifica la possibilità di ricevere segnalazioni anonime nella propria attività di vigilanza.

Tali segnalazioni, però, hanno modalità di gestione e trattamenti diversi rispetto a quelle tipiche di cui all'art. 54-*bis*.

In accordo con quanto prescritto all'art. 1 della legge n. 179/ 2017 il segnalante "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".

La protezione riguarda le ritorsioni che possono aver luogo nell'ambito del rapporto di lavoro e non anche quelle di altro tipo.

¹ DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62, Art. 8 - Prevenzione della corruzione - 1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Eventuali atti ritorsivi adottati dall'Ateneo sono nulli; infatti, in caso contrario, si dovrà dimostrare che eventuali misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del d. lgs. 23/2015.²

Il divieto di rivelazione del nome del segnalante è sancito dal comma 3 dell'art. 1 della legge n. 179/2017:

- nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 cpp;
- 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, purché la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Se la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, e la conoscenza dell'identità del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato, questa è utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La segnalazione è sottratta all'accesso documentale, previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990, e successive modificazioni e integrazioni.

La legge 179/2017, all'art. 3, introduce la scriminante della rivelazione del segreto d'ufficio, del segreto professionale, del segreto scientifico e industriale³ (obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro - Art. 2105 c.c.) del dipendente pubblico che segnala illeciti, infatti è considerato interesse prevalente la salvaguardia della integrità della pubblica amministrazione. Costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità di eliminazione dell'illecito e al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto.

La tutela deve essere garantita da tutti i soggetti destinatari delle segnalazioni, ovvero dall'amministrazione di appartenenza del segnalante e dalle altre autorità che, conseguentemente alla segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione: l'Autorità giudiziaria,

² Art. 1 c. 8 Legge 179/2015.

³ Articoli 326, 622, 623 c.p..

l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la Corte dei Conti e al Dipartimento della Funzione Pubblica.

4.3 Oggetto delle segnalazioni

Oggetto delle segnalazioni sono le condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Tali illeciti sono così specificati nelle Linee guida ANAC n. 6/2015:

- I delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter);
- 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;
- 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, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Ad esempio i casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Sono escluse dalla tutela le segnalazioni basate su meri sospetti o voci.

Sono esclusi dalla tutela i segnalanti per i quali sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione, o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 dell'art. 54-bis, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, è invece sufficiente che, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito afferente le tipologie sopra descritte.

L'adozione di misure ritenute ritorsive 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.

4.3 Procedura di gestione delle segnalazioni

La procedura di gestione delle segnalazioni prevede la predisposizione di un canale informatico dedicato che garantisca la protezione dell'identità del segnalante in ogni fase: dalla ricezione alla lavorazione successiva e nei rapporti con i soggetti eventualmente coinvolti per le verifiche conseguenti.

Saranno prese in considerazione anche le segnalazioni che dovessero pervenire con modalità differenti, cartacea o via e-mail. La segnalazione cartacea deve essere inviata o fatta pervenire al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ateneo in busta chiusa recante la scritta "riservata personale", contenente una busta con i dati del segnalante e una busta con i dati relativi alla segnalazione. Le segnalazioni trasmesse via e-mail saranno indirizzate a: whistleblowing@unical.it.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è il soggetto funzionalmente competente a ricevere le segnalazioni e garantire la riservatezza sull'identità del segnalante.

Nella eventualità che la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure un componente del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il segnalante si rivolgerà all'ANAC

Le fasi della procedura di gestione delle segnalazioni sono le seguenti:

- **invio** della segnalazione: il segnalante accede al sistema *whistleblowing* passando dal portale dell'Ateneo alla sezione *Amministrazione trasparente*, alla sotto-sezione *Altri contenuti-Corruzione*; potrà accreditarsi e compilare il modulo reso disponibile;
- **istruttoria sommaria**, da effettuare entro 30 giorni dalla ricezione: il RPCT prende in carico la segnalazione e procede alla eventuale richiesta di chiarimenti al segnalante e/o ad altri soggetti coinvolti;
- **valutazione** dei fatti oggetto della segnalazione: in caso di manifesta infondatezza il RPCT ne dispone l'archiviazione; in caso di segnalazione attendibile il RPCT ne dispone la trasmissione, in relazione ai profili di illiceità riscontrati, al dirigente/responsabile della struttura cui è ascrivibile il fatto, all'Ufficio procedimenti disciplinari, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'A.N.A.C., al Dipartimento della funzione pubblica; dalle segnalazioni trasmesse a soggetti interni all'Ateneo dovranno essere eliminati tutti i riferimenti che potrebbero portare all'identificazione del segnalante; tale fase va conclusa entro 90 giorni dalla presa in carico della segnalazione;
- **predisposizione dei provvedimenti conseguenti** alla segnalazione: i soggetti interni all'Ateneo dispongono gli eventuali provvedimenti di loro competenza e ne informano il RPCT; ai soggetti esterni si trasmetterà la segnalazione specificando che è stata effettuata da un

dipendente cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-*bis* del d. lgs. 165/2001;

- **conclusione iter procedurale:** si predispone la custodia di tutte le segnalazioni ricevute e la relativa documentazione a norma di legge, in formato digitale e criptato, mantenendo il disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto al contenuto della segnalazione; i documenti dovranno essere conservati per il periodo di tempo necessario alla conclusione della relativa istruttoria e degli eventuali atti conseguenti e comunque nel rispetto della vigente normativa in tema di protezione dei dati personali; l'accessibilità è riservata al RPCT e al gruppo di lavoro di supporto per la gestione del *whistleblowing*.

Sarà cura del RPCT rendere conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della l. 190/2012⁴.

4.4 Gruppo di lavoro di supporto al RPCT

Nelle fasi relative alla procedura di gestione delle segnalazioni il RPCT si avvale del supporto di un gruppo di lavoro con competenze multidisciplinari.

Il gruppo sarà costituito mediante apposita disposizione del Direttore generale.

L' ANAC precisa che:

- i componenti del gruppo sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il RPCT;
- deve essere prevista l'astensione dei componenti per i quali si ravvisi l'eventualità di conflitti di interesse;
- non possono far parte del gruppo i componenti dell'Ufficio procedimenti disciplinari (in quanto possibili destinatari di segnalazioni giudicate di loro competenza).

4.4 Comunicazione e sensibilizzazione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede a inviare periodicamente a tutto il personale una comunicazione relativa alla possibilità di utilizzare il *whistleblowing* quale strumento per segnalare eventuali illeciti, descrivendo le modalità di accesso e di utilizzo, evidenziando le tutele garantite.

⁴ Entro il 15 dicembre di ogni anno, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza trasmette all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione.

Come ulteriore iniziativa di sensibilizzazione si prevede di dedicare uno specifico intervento alle modalità di funzionamento e allo stato dell'arte del *whistleblowing* nell'ambito della Giornata trasparenza o di specifici eventi.

Eventuali risultati positivi conseguenti a segnalazioni particolarmente significative saranno resi noti mediante i notiziari dell'Ateneo.

5. PARTE TECNOLOGICA – La piattaforma *whistleblowing*

La scelta di organizzare il sistema di gestione delle segnalazioni con tecnologie informatiche è dettata dall'esigenza di offrire le più ampie garanzie di tutela, sia in termini di riservatezza per quanto riguarda le generalità del segnalante, sia per i contenuti e la documentazione oggetto delle segnalazioni.

Il percorso di accesso alla piattaforma *whistleblowing* è il seguente: Portale Unical - sezione "*Amministrazione trasparente*" – sotto-sezione "*Altri contenuti-Corruzione*".

Il sistema consente l'accesso a tutte le informazioni necessarie per mettere l'utente nella condizione di inoltrare la segnalazione in modo consapevole, quali la normativa di riferimento, le modalità di gestione del *whistleblowing* adottate dall'Ateneo, le faq.

È prevista l'accessibilità per i dipendenti dell'Ateneo, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi, nonché tutti coloro che appartengono alla comunità universitaria a vario titolo.

5.1 Il sistema di segnalazione

Il sistema di *whistleblowing* consente al soggetto segnalante di:

- accedere in maniera riservata e sicura al sistema, potrà infatti accreditarsi e ottenere un codice di accesso che potrà essere utilizzato anche successivamente; i dati identificativi del segnalante sono archiviati in modo criptato per garantire la massima riservatezza, solo il RPCT potrà visionare in chiaro tali dati nei casi previsti dalla legge;
- inserire la propria segnalazione mediante la compilazione di un modulo proposto dal sistema, completarla allegando *files* di supporto a quanto dichiarato; il contenuto della segnalazione è automaticamente criptato e inoltrato al RPCT; terminato l'inserimento il segnalante ottiene un codice associato alla segnalazione generato dal sistema;

- integrare successivamente la segnalazione effettuata, monitorare l'iter dell'istruttoria e interagire con il RPCT utilizzando il codice abbinato alla segnalazione.

L'ambiente di amministrazione del software di *whistleblowing* consente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza di:

- ricevere via e-mail un avviso di presenza delle nuove segnalazioni nel sistema;
- accedere ad un'area riservata, decriptare e visualizzare la lista delle segnalazioni ricevute;
- aprire un fascicolo, interagire con il segnalante e richiedere ulteriori informazioni o documenti, sempre preservandone l'identità;
- monitorare e gestire la procedura e l'eventuale istruttoria in tutte le sue fasi, con l'aggiornamento dello stato della segnalazione;
- interagire con i dirigenti responsabili.

5.2 Data Base

I dati rilevati tramite le segnalazioni e quelli delle relative istruttorie confluiscono in un data base finalizzato a consentire, nel tempo, analisi mirate alla identificazione delle aree critiche dell'Ateneo, all'aggiornamento o alla integrazione della mappa dei rischi del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza.