



AssoARPA

Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Linee guida

« Principi di accompagnamento procedure di whistleblowing »

AssoARPA

Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Linee guida

« Principi di accompagnamento procedure di whistleblowing »

INDICE

- 1) Premesse**
- 2) Dettaglio ricognizione**
- 3) Linee di indirizzo**

A cura del Gruppo di Lavoro C1, Focus Group "Whistleblowing":

Referenti:

Marta Bachechi, Arpa Toscana; Alberto Manfredi Selvaggi, Arpa Molise.

Componenti:

Luca Comelli, Arpa Liguria; Nicola Carelli, Arpa Puglia; Ernesto D'Onofrio, Arpa Abruzzo; Gianna Tonelli, Arpa Toscana; Alberto Zicoia, Arpa Lombardia; Thomas Valerio Simeoni, Arpa Marche; Stefania Squillaci, Arpa Lazio; Barbara Bertossi, Arpa Bolzano; A. Sansone, Arpa Sicilia; M. Cocito, Arpa Piemonte

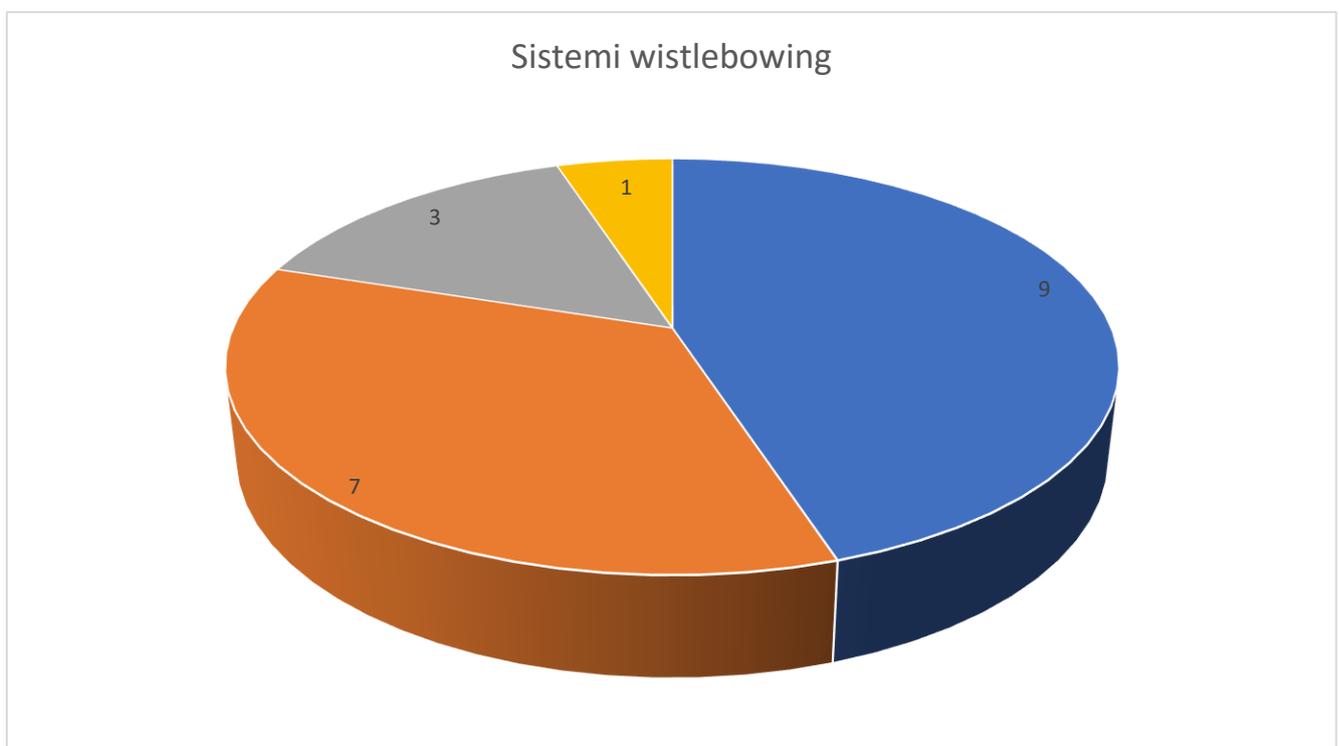
PREMESSE

Dalla ricognizione effettuata degli strumenti utilizzati dalle Agenzie ambientali in tema di Whistleblowing, si è riscontrata la presenza di diversi sistemi. Tale ricognizione, svolta presso i siti web istituzionali delle ARPA è da considerarsi in continuo divenire a seconda delle attività progressivamente poste in essere.

È stata, quindi, effettuata una distinzione tra le Agenzie a seconda della tipologia di procedura messa in atto dalle stesse. Infatti, alcune Agenzie utilizzano specifici software dedicati al whistleblowing, altre hanno posto in essere una procedura basata sulla possibilità di inviare una modulistica all'indirizzo di posta elettronica a ciò dedicata, altre ancora hanno predisposto esclusivamente un modulo da inviare per le segnalazioni ovvero una casella di posta elettronica.

Come si evince dal grafico:

- 9 Agenzie utilizzano specifici software dedicati;
- 7 Agenzie hanno posto in essere una procedura basata sulla possibilità di inviare una modulistica all'indirizzo di posta elettronica a ciò dedicata;
- 3 Agenzie hanno predisposto esclusivamente un modulo da inviare per le segnalazioni;
- 1 Agenzia ha predisposto una casella di posta elettronica.



Segnatamente, le Agenzie che hanno adottato specifici software allo stato utilizzano particolari piattaforme derivanti dalle Regioni di riferimento, sistemi informatici realizzati in proprio, procedure basate sulla posta elettronica, nonché l'adesione alla piattaforma di Transparency international Italia/Centro Hermes.

Partendo dalla normativa vigente ed in attesa che ANAC aggiorni le linee guida già in essere alla luce della Legge 179/2017, con il presente documento si evidenziano alcuni principi che potrebbero essere di comune interesse e riguardare le varie procedure a prescindere dalla loro strutturazione.

In tal modo l'Associazione intende fornire alle Agenzie supporto per l'implementazione di sistemi dedicati al whistleblowing, al fine di non incorrere nelle previste sanzioni ordinamentali.

Si ricorda che a carico del RPCT, il comma 6 dell'art. 54 bis D.Lgs 165/2001 (così come modificato dalla legge 179/2017) prevede le seguenti sanzioni:

- "Qualora venga accertata la assenza di procedure per l'inoltro o gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi al comma 5 dell'art. 54 bis del D.lgs. 165/2001, si 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."

DETTAGLIO RICOGNIZIONE

	SOFTWARE DEDICATO	PROCEDURA CON MODULO DA INVIARE PER MAIL	SOLO MODELLO	NESSUNA PROCEDURA
ARPA LOMBARDIA	Nel PTCPT sono previste i seguenti canali di segnalazione: -segnalazione verbale al RPCT -segnalazione a mezzo mail dedicata -segnalazione attraverso nuova funzionalità nell'applicativo EDMA (sistema di gestione documentale)			
ARPA LIGURIA	Sistema informativo interno, utilizzabile dall'intranet aziendale, al quale i dipendenti possono accedere creando un codice ID univoco attribuito al segnalante (che rimane libero di indicare le proprie generalità o meno). L'RPCT riceve una notifica via mail ad avvenuto inserimento della segnalazione: accede direttamente al sistema come Responsabile con una interfaccia ad hoc e dialoga all'interno del sistema con il segnalante per istruire il procedimento e concluderlo			

	secondo normativa.			
APPA BOLZANO		Link al sito Provincia di Bolzano: la procedura prevede modulo da inviare via mail o per posta. La procedura è aggiornata alla Legge 179/2017.		
ARPA UMBRIA		In Amministrazione trasparente regolamento con allegato modulo da inviare ad indirizzo mail dedicato. La procedura non è aggiornata alla Legge 179/2017.		
ARPAE EMILIA ROMAGNA				Casella mail dedicata
ARPA VALLE D'AOSTA	Nel PTPCT è indicato un indirizzo ad una pagina web interna per l'invio della segnalazione senza alcuna indicazione procedurale. La pagina non risulta accessibile da internet quindi è sicuramente nell'ambito dell'intranet.			
ARPA PIEMONTE			In Amministrazione trasparente è pubblicato un modello di segnalazione predisposto utilizzando il modello del Dipartimento della Funzione pubblica da inviare via mail	
ARPA FRIULI	La procedura è datata 31/1/2019. Oltre alla			

VENEZIA GIULIA	<p>segnalazione cartacea è possibile utilizzare un format reso disponibile a tutti i dipendenti aventi un account di dominio accedendo ad intranet. Esiste una procedura scritta allegata al PTPCT. All'interno della procedura si menziona un sistema informatico in fase sperimentale eventualmente da implementare in considerazione della messa a disposizione da parte di ANAC della piattaforma. In data 24/5/2019 Arpa FVG ha aderito al progetto di Transparency International Italia e Centro Hermes e in Amministrazione trasparente è pubblicato il link alla piattaforma WhistleblowingPA.</p>			
ARPA MOLISE	<p>Nel PTPCT sono indicate due metodologie: mail dedicata ed assegnata al RPCT e software per la gestione delle segnalazioni direttamente gestito dal RPCT. Nell'ambito del portale "Traspare" del sito istituzionale è disponibile una completa procedura scritta. La procedura è aggiornata alla legge 179/2017.</p>			
ARPA LAZIO		In Amministrazione trasparente procedura		

		gestionale con annesso modulo da inviare ad indirizzo mail dedicato. La procedura non è aggiornata alla Legge 179/2017.		
ARPA MARCHE		In Amministrazione trasparente è pubblicato regolamento con allegati moduli (per dipendenti/collaboratori e per soggetti esterni) da inviare ad indirizzo mail dedicato o tramite servizio postale o posta interna con doppia busta. La procedura è aggiornata alla legge 179/2017		
ARPA CAMPANIA	Piattaforma su internet a cui si può accedere con le credenziali personali che sono state comunicate personalmente a ciascun dipendente. E' pubblicato un regolamento con allegato manuale operativo della piattaforma.			
ARPA VENETO			In Amministrazione trasparente è pubblicato un modello di segnalazione identico a quello di Arpa Piemonte e quindi predisposto utilizzando il modello del Dipartimento della Funzione pubblica da inviare via mail.	

			Nel PTPCT è prevista la possibilità per chiunque di fare segnalazioni non anonime allo Staff Privacy e Urp o al RPCT.	
ARPA BASILICATA		In Amministrazione trasparente procedura con annesso modulo da inviare ad indirizzo mail dedicato. La procedura non è aggiornata alla legge 179/2017.		
ARPA SICILIA	Nel PTPCT si dice che nel 2018 è stata implementata la procedura del Whistleblowing secondo le indicazioni ed il software di ANAC e che la nuova procedura è stata oggetto di presentazione da parte del RPCT. In Amministrazione trasparente è pubblicato un documento del Comune di Palermo denominato "Segnalazioni anticorruzione note operative".			
ARPA SARDEGNA	Nei PTPCT è citata la piattaforma di denuncia protetta "Vedetta anticorruzione" ma non si trovano dettagli sul suo funzionamento.			
ARPA CALABRIA			In Amministrazione trasparente è	

			pubblicato il modello di segnalazione senza precisare le modalità di invio.	
ARPA PUGLIA	Link alla piattaforma gestita direttamente da ANAC. Non è prevista la possibilità di fare segnalazioni al RPCT come prevede la legge.			
ARTA ABRUZZO		In Amministrazione trasparente procedura con annesso modulo da inviare ad indirizzo mail dedicato. La procedura non è aggiornata alla Legge 179/2017.		
ARPA TOSCANA		Nel PTPCT è descritta la procedura di segnalazione con utilizzo di mail dedicata. La procedura è aggiornata alla Legge 179/2017.		

LINEE DI INDIRIZZO

1) La procedura deve chiarire quali segnalazioni godranno delle tutele previste dalla Legge 179/2017. Le segnalazioni devono essere effettuate nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e devono riguardare probabili condotte illecite.

Con sentenza 3880/2018, il TAR Campania non ha ricondotto alla normativa dell'art. 54 bis D.Lgs 165/2001 una segnalazione per mobbing, che l'Ente pubblico aveva ricevuto attraverso il canale whistleblowing ed ha conseguentemente autorizzato il diritto di accesso.

ANAC, nella pagina di accesso alla propria piattaforma, specifica che non verranno trattate segnalazioni inerenti diritti e interessi individuali o vicende soggettive e personali del segnalante.

Nel Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di whistleblowing (delibera 312/2019) ANAC precisa che le segnalazioni ricevute saranno archiviate in caso di "manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione".

Non potranno quindi essere considerate segnalazioni ai sensi dell'art. 54 bis quelle, di massima, rientranti:

- a. le doglianze di carattere personale del segnalante;
- b. le rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi;
- d. gli atti di discriminazioni ed violenze morali e psicologiche nei confronti del personale

2) Occorre fissare parametri di valutazione oggettivi da applicare alla fase istruttoria della segnalazione.

Le segnalazioni da inquadrare nella disciplina del whistleblowing dovranno essere attinenti alla nozione di corruzione, intesa in senso più ampio rispetto a quanto disciplinato dal codice penale, e comprendere anche tutte le fattispecie nelle quali, a prescindere dalla rilevanza penale, emerga un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero quando la regolarità della funzione amministrativa sia turbata dall'esterno, anche qualora tale azione si configuri solo come tentativo.

Non esiste una lista precostituita e definita di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del whistleblowing.

Di seguito si può indicare un elenco, di massima, di condotte che possono rientrare nella disciplina dell'art. 54 bis, oltre a quelle previste dal codice penale:

- le situazioni in cui, nel corso delle attività dell'Azienda, si riscontra l'abuso, da parte di un dipendente, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati;
- le azioni poste in essere in violazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in grado di inficiare le misure di prevenzione della corruzione negli ambiti della sua applicazione, del Codice di comportamento o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare, ivi comprese situazioni di conflitto di interessi;

- i fatti che, indipendentemente dalla loro rilevanza penale, mettono in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione causato da fini privati come, ad esempio, i casi di: false dichiarazioni, irregolarità contabili, assunzioni ed acquisti non trasparenti;
- i fatti di particolare gravità che, a prescindere dalla rilevanza penale, possono essere causa di danni significativi per l'amministrazione come, ad esempio: ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, azioni suscettibili di arrecare un grave pregiudizio all'immagine dell'Azienda, ecc.

3) Occorre precisare che le segnalazioni non saranno prese in considerazione quando connotate da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi idonei a giustificare accertamenti in merito.

La segnalazione deve essere il più possibile circostanziata ed offrire il maggior numero possibile di elementi al fine di consentire le dovute verifiche, non può avere le caratteristiche di una mera delazione e non può essere fondata su meri sospetti o voci.

4) Il segnalante è tutelato nel momento in cui acquisisce la notizia di attività illecita nel contesto lavorativo.

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il segnalante è venuto direttamente a conoscenza. Non sono possibili segnalazioni per interposta persona su fatti riferiti da altri.

Con sentenza n. 35792/2018 la Corte di Cassazione ha affermato che la disciplina non prevede una "attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge."

5) La procedura non deve consentire l'effettuazione di segnalazioni a nome di altri colleghi.

Dovrebbe, ad esempio, essere previsto l'obbligo di indicare un dato che sia a conoscenza del solo segnalante (al riguardo nella piattaforma ANAC, l'identità del segnalante è gestita con nome e cognome, luogo e data di nascita, codice fiscale, residenza, telefono e indirizzo mail; mentre nella piattaforma Centro Hermes solo nome e cognome, numero di telefono e mail).

6) La norma non contempla la segnalazione anonima, ma nemmeno la esclude espressamente.

ANAC prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano ben circostanziate.

La piattaforma messa a disposizione da ANAC consente la possibilità di integrare la segnalazione anonima con le generalità del segnalante, per la necessità eventuale di integrare l'istruttoria ed per godere di eventuale tutela legale.

La Direttiva europea del 16/4/2019 a tutela dei whistleblower, rimanda agli Stati membri la decisione sull'accettazione delle segnalazioni anonime, stabilendo che le persone che hanno segnalato in maniera anonima e siano state successivamente identificate, possano beneficiare di protezione.

