



**POLICY AZIENDALE
PER LA TUTELA DEL WHISTLEBLOWER
E PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE**

Redazione a cura di:
Responsabile Aziendale Prevenzione Corruzione

1. PREMESSA

L'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo, il 54 bis¹, definito *"tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"*, in virtù del quale è stata introdotta nel nostro ordinamento una misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

Il termine whistleblower (letteralmente "soffiatore nel fischietto") indica il lavoratore che, durante l'attività lavorativa all'interno di un'azienda, rileva una possibile frode, un pericolo o un altro serio rischio che possa danneggiare cittadini, colleghi, utenti o la stessa reputazione dell'azienda: per questo decide di segnalarlo. Il *"whistleblowing"* è quindi uno strumento legale, già collaudato da qualche anno negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, per combattere tempestivamente eventuali tipologie di rischio: pericoli sul luogo di lavoro, frodi ai danni o ad opera dell'organizzazione, danni ambientali, false comunicazioni sociali, negligenze mediche, illecite operazioni finanziarie, minacce alla salute, casi di corruzione o concussione e molti altri ancora. In questo senso il comportamento del whistleblower rappresenta un comportamento positivo del dipendente volto a combattere la *maladministration* nella P.A. e in sanità in particolare.

Il ruolo del whistleblower nasce da una cultura dell'etica e della legalità fortemente radicata nel contesto sociale e della comunità, in cui la partecipazione del cittadino si coniuga con l'etica della responsabilità.

Il nostro contesto sociale invece, intriso com'è di cultura dell'omertà e di quello che è stato definito "familismo amorale", vede più spesso il ruolo del whistleblower in una accezione negativa, prova ne è anche la traduzione letterale del termine (spione, talpa, gola profonda, delatore, informatore, confidente... per ricordarne alcune...).

(1) Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

Art. 54 bis: "1. Fuori del caso 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.

2. 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.

3. 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.

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

In realtà il whistleblower è una metafora del ruolo di arbitro o di poliziotto assunto da chi richiama l'attenzione su attività non consentite affinché vengano bloccate. È quindi una parola con connotazioni positive: descrive un ruolo che esemplifica una virtù civile, ma che non è esente da rischi e ritorsioni.

Proprio al fine di promuovere la partecipazione degli operatori e dei cittadini alla prevenzione della corruzione e per offrire una tutela legale per i lavoratori che denunciano le irregolarità, nel caso questi subiscano una ritorsione da parte del "denunciato", è necessario predisporre una chiara procedura che indichi modalità ed azioni per la denuncia di irregolarità e per la tutela del whistleblower, nonché renda trasparenti le modalità di gestione delle segnalazioni stesse.

2. SCOPO

Scopo della presente policy è quello di definire il più chiaramente possibile oggetto, contenuti, azioni, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni di illeciti, la procedura di gestione delle segnalazioni stesse, nonché gli strumenti di tutela del whistleblower individuati a livello normativo e aziendale, ai fine di rimuovere incertezze e dubbi sulla procedura da seguire e eventuali paure di ritorsioni o discriminazioni nei confronti di chi segnala presumibili fatti corruttivi.

3. TERMINOLOGIA E ABBREVIAZIONI

ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione (ex.CiVIT)
AO	Azienda Ospedaliera
DL	Decreto Legge
DLgs	Decreto Legislativo
DFP	Dipartimento della Funzione pubblica
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
GdL PC	Gruppo di lavoro per la prevenzione della corruzione
L	Legge nazionale
LR	Legge regionale
OIV	Organismo indipendente di Valutazione
PA	Pubblica amministrazione
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PAF	Piano Formazione Aziendale
PTPC	Piano Triennale Prevenzione della Corruzione
PTTI	Piano Triennale Trasparenza e Integrità
RPC	Responsabile Prevenzione della Corruzione
RT	Responsabile Trasparenza
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
UO	Unità Operativa
UPD	Ufficio Procedimenti Disciplinari
WB	Whistleblower

4. CAMPO DI APPLICAZIONE: CHI PUÒ EFFETTUARE LA SEGNALAZIONE

Con specifica procedura di acquisizione tramite MePA, l'Azienda si è dotata di un software appositamente predisposto che gestisce l'intero percorso di segnalazione e tutela del whistleblower. La segnalazione di un comportamento illecito può essere effettuata da tutti i dipendenti aziendali, una volta registrati sul suddetto software attraverso la mail aziendale, attraverso un nome utente e una password criptati.

Tale procedura nasce con lo scopo di prevenire e/o ridurre il rischio corruzione tramite l'assunzione di responsabilità del personale che, al corrente di condotte contrarie all'interesse dell'amministrazione, informa prontamente il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) che avrà poi il compito di svolgere gli accertamenti del caso affinché la Direzione strategica possa prendere appropriate misure correttive. Si sottolinea che tali segnalazioni verranno indirizzate al RPC in via esclusiva quale destinatario e gestore delle informazioni ricevute.

E' proprio per garantire l'assoluto anonimato del whistleblower che l'Amministrazione si è dotata di una procedura software (Whistleblower) accessibile dal link <https://wb-villasofia.issos.it/> sul portale aziendale.

5. CAMPO DI APPLICAZIONE: COSA PUÒ ESSERE SEGNALATO

Il concetto di corruzione cui fa riferimento la presente procedura ha un'accezione ampia ed è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività dell'organizzazione, si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere, per sé o per altri vantaggi privati. Nella definizione di corruzione sono comprese perciò non solo le fattispecie disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., ma anche l'intera gamma dei delitti contro la p.a. disciplinati nel titolo II, capo 1, del codice penale e le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un distorto funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, oppure l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo, sia che rimanga a livello di tentativo. Le denunce dei Whistleblower possono quindi essere di varia natura e riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate, che siano:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione di una legge, di un regolamento, dei codici di comportamento o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;

- suscettibili di arrecare pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'azienda;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'azienda ospedaliera;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- espressioni di irregolarità nei procedimenti;
- frodi interne;
- casi di corruzione, intesa in senso lato;
- mobbing;
- molestie;
- un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite;
- espressione di inquinamento dell'azione amministrativa ab externo.

Il whistleblower non riguarda reclami o denunce 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 del servizio personale e del Comitato Unico di Garanzia.

6. CAMPO DI APPLICAZIONE: COME PUÒ ESSERE SEGNALATO

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.

La segnalazione perciò deve avere un grado di completezza ed esaustività più ampia possibile e contenere quindi tutti gli elementi conosciuti e necessari all'accertamento del fatto denunciato, delle responsabilità, nonché di tutti gli ulteriori elementi, anche documentali, in possesso ed anche con specifico riferimento alla determinazione economica dell'eventuale danno subito dall'Azienda.

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

- una chiara e completa descrizione dei fatti o comportamenti anche omissivi oggetto di segnalazione;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi tali fatti;
- se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare 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 di tali fatti;

- evidenziare le illegittimità o le diseconomie gestionali originate da tali comportamenti o procedimenti;
- indicare la quantificazione dell'eventuale danno economico subito dall'Azienda ovvero se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, benché ne sia incerta la quantificazione;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

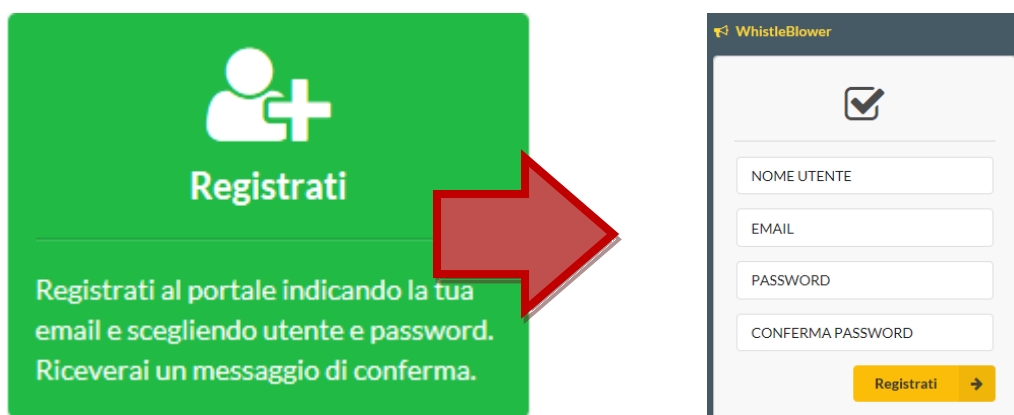
Per avviare una segnalazione basta seguire la procedura software (Whistleblower) accessibile dal link <https://wb-villasofia.issos.it/> sul portale aziendale, come qui di seguito illustrata:

- **Registrazione dell'utente**

Al primo accesso l'utente dovrà effettuare la registrazione per poter accedere alle funzionalità previste dal profilo di riferimento: per registrarsi basterà cliccare sull'icona di figura 1 e digitare i campi richiesti il cui riempimento sarà facilitato dalla comparsa di "popup" di aiuto.

N.B.: La procedura fa espressamente riferimento alla univocità dell'indirizzo mail aziendale come indicatore dell'identità del segnalatore, per cui si consiglia di non inserire nel campo "NOME UTENTE" il Vostro nome e cognome in quanto comparirà nella "chat" del RPC come autore della segnalazione.

Figura 1: Sezione "Registrati" della homepage e pagina per la registrazione.



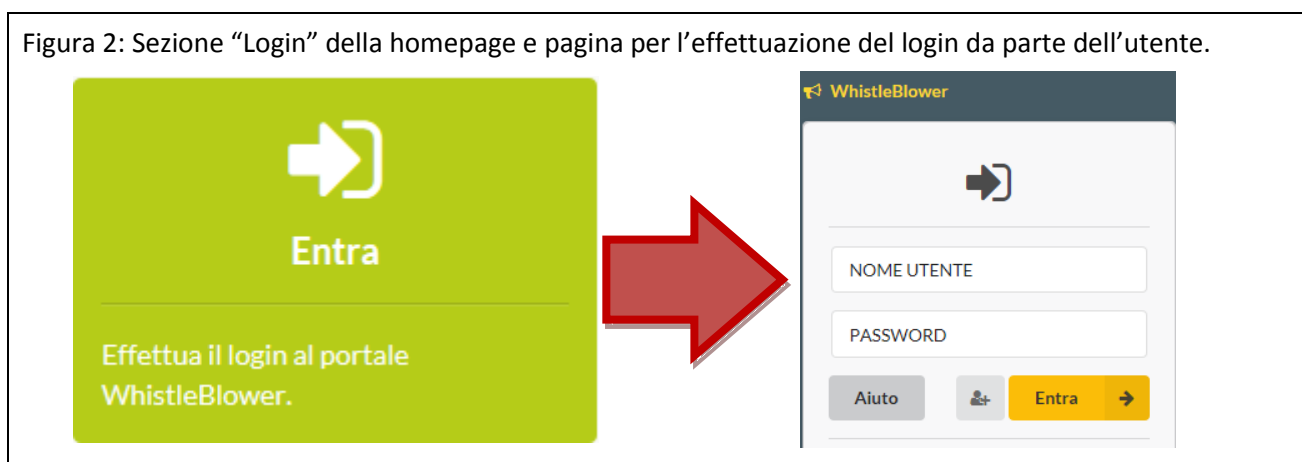
Per effettuare la registrazione l'utente dovrà inserire i campi richiesti:

- Nome Utente (inserire un nome fittizio);
- Indirizzo e-mail Aziendale;
- Password;
- Conferma Password.

Una volta completato questo passaggio premere il pulsante “invia”: la procedura invierà automaticamente una mail all’indirizzo dell’utente per confermare l’avvenuta registrazione, riportando anche il link per l’ingresso alla procedura.

- **Login/ Entra**

L’accesso alla procedura viene effettuato sempre previo login da parte dell’utente, con un click dalla sezione ENTRA sulla homepage (figura 2). Nel login dovranno essere inserite le credenziali per accedere al sistema: username e password.



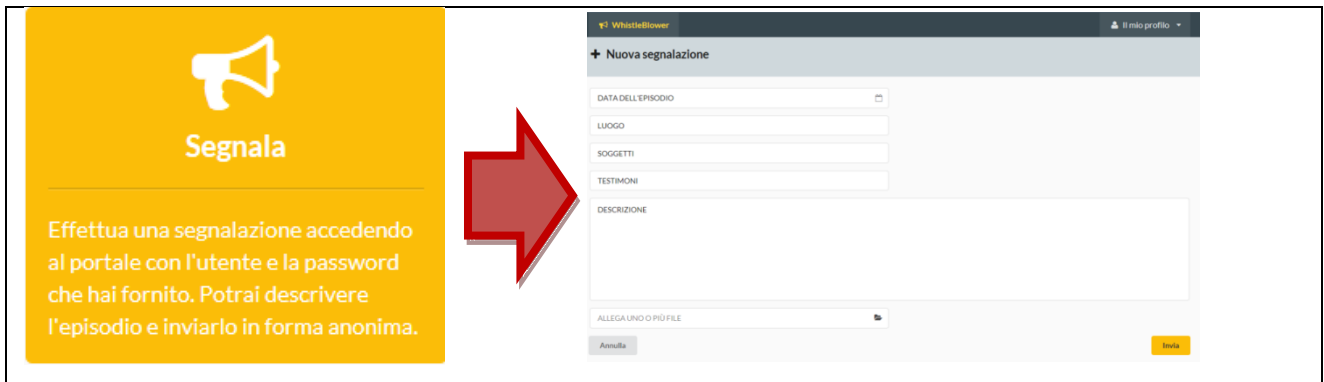
In caso di dimenticanza della password il link “AIUTO” farà accedere l’utente alla pagina di figura 2, dove sarà possibile, inserendo la e-mail di registrazione, ricevere una nuova password al proprio indirizzo di posta elettronica.

Una volta effettuato il login sarà possibile accedere alle funzionalità della procedura dal menu principale ed in particolare sarà possibile, dal menu in alto a destra “il mio profilo”, verificare lo stato delle segnalazioni effettuate (wb), quello di tutte le segnalazioni inviate (RPC ed admin), oltre a vedere se vi sono nuove segnalazioni e/o comunicazioni.

- **Segnala**

Tramite questa sezione della homepage l’utente accede alla pagina che consente di effettuare la segnalazione (figura 3).

Figura 3: Sezione “Segnala” della home page e pagina per le segnalazioni.



La segnalazione è caratterizzata dall'inserimento dei seguenti campi di informazione:

- a) Data episodio;
- b) Descrizione episodio (quanto più dettagliata possibile);
- c) Luogo episodio;
- d) Soggetti coinvolti;
- e) Testimoni;
- f) Descrizione dell'episodio;
- g) Allega file (la procedura consente di allegare uno o più file (documenti, immagini, etc.) a supporto della segnalazione).

Una volta completato l'inserimento dei campi ed avere eventualmente allegato file e/o documenti vari relativi all'evento segnalato, si potrà premere il pulsante "invia" per inviare il messaggio al Responsabile Prevenzione della Corruzione (RPC). La procedura invierà un messaggio di conferma della avvenuta spedizione e la segnalazione perverrà al RPC in forma completamente anonima sia sulla procedura che come mail all'indirizzo aziendale ed il segnalatore potrà visualizzare il contenuto della propria segnalazione nell'apposito elenco.

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

7. CAMPO DI APPLICAZIONE: A CHI SEGNALARE

La segnalazione viene automaticamente indirizzata al Responsabile Aziendale Prevenzione Corruzione, il quale provvederà ad avviare specifica istruttoria interna sulla segnalazione ricevuta attraverso ogni attività che riterrà opportuna, compresa la richiesta di ulteriori chiarimenti e/o informazioni sempre via telematica, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza.

Attraverso le proprie credenziali di accesso potrà visualizzare tutte le segnalazioni fatte dai dipendenti senza tuttavia poterne visualizzare l'identità, che viene tenuta separata dalla comunicazione stessa per tutelare il segnalatore.

In tutte le fasi vige la tutela della identità del segnalatore che potrà essere rivelata solo nei casi previsti dalla legge. Tali informazioni vengono detenute dall'Amministratore del sistema che è una struttura esterna all'Azienda incaricata di detenere le informazioni sull'identità dei segnalatori sui propri server dedicati, non accessibili ai dipendenti aziendali.

Nei casi in cui si renda necessaria la conoscenza della identità del Whistleblower, con il consenso del segnalatore nel caso sia assolutamente indispensabile per il prosieguo delle indagini e se la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato, il Direttore Generale dovrà inviare formale richiesta all'Amministratore del sistema informatico (unico autorizzato ad accedere alle identità dei segnalatori) e le informazioni richieste verranno inviate dall'Amministratore del sistema tramite canali riservati.

Nella attività di gestione e verifica della fondatezza della segnalazione il RPC si avvale della collaborazione delle strutture aziendali competenti e, all'occorrenza, degli organi di controllo esterni all'Azienda, quali la Guardia di Finanza, la Direzione Provinciale del lavoro, il Comando dei Vigili Urbani, l'Agenzia delle Entrate, ecc.

Nel caso in cui, completata l'attività di verifica, la segnalazione risulti fondata, il RPC provvederà a comunicare l'esito dell'accertamento alla Direzione Generale dell'Azienda, per le ulteriori eventuali azioni che si rendano necessarie a tutela dell'Azienda, nonché a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, per i provvedimenti di competenza, ivi inclusi provvedimenti disciplinari, se sussistono i presupposti per l'azione disciplinare.

8. MODALITÀ E STRUMENTI DI TUTELA DEL WB

"La legge 6 novembre 2012, n.190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha recepito *...quanto previsto dalle convenzioni internazionali*, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, c. 51, che introduce un art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo che: *"fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 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 o conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia."* La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica

deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla Legge n. 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

La norma richiamata fornisce esclusivamente una protezione generale e astratta: essa per più versi deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie. Questa tutela è, poi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento all'emersione dei fenomeni di corruzione e mal amministrazione". (Cit. in ANAC, "linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" pag. 1).

In tale direzione nella nostra Azienda l'identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata senza il suo espresso consenso, anche perché non conosciuta nemmeno dal RPC, ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare.

In particolare quindi nella nostra Azienda vige:

- Divieto di discriminazioni nei confronti del wb

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 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'AO.

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 RPC che 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) al U.P.D. 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;
- c) all'Ufficio Legale dell'Azienda, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della Azienda;
- d) all'Ispettorato della 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.

- Anonimato del wb

L'identità del wb deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Tale protezione viene garantita dal fatto che il software non permette a nessuno, nemmeno al RPC, di identificare l'identità del segnalante che può essere rivelata al titolare del potere disciplinare e all'incolpato in uno dei seguenti casi:

- ✓ qualora vi sia il consenso espresso del segnalante, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione;
- ✓ qualora la contestazione dell'addebito disciplinare sia, fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato.

Inoltre la tutela della riservatezza non può essere garantita nei casi in cui non è opponibile il segreto d'ufficio.

- Sottrazione al diritto di accesso

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990 n. 241.

9. 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.

Qualora a seguito degli accertamenti interni, la segnalazione risulti manifestamente infondata ed effettuata per finalità opportunistiche o al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare a carico del segnalante.