

## PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI O IRREGOLARITÀ E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI (WHISTLEBLOWING)

### FONTE NORMATIVA

Nella Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14.12.2017 è stata pubblicata 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”*, entrata in vigore il 29.12.2017.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera novità dato che l’art. 54 bis del D.Lgs 165/2001 disciplina il *whistleblowing* dal 2012, anno in cui la Legge *Anticorruzione* n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nel nostro ordinamento.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l’articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione, il pubblico dipendente che, *“nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”* segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ovvero all’A.N.A.C., o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile *“condotte illecite di cui e' venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro 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”*.

Il nuovo art. 54-bis prosegue prevedendo che *“l’adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante e' comunicata in ogni caso all’A.N.A.C. dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L’A.N.A.C. 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”*

### DEFINIZIONI

Con l’espressione *whistleblower* si fa riferimento al dipendente 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 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.

Con l’espressione *whistleblowing* si definisce la procedura volta a incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il *whistleblower*.

### SCOPO E FINALITÀ DELLA PROCEDURA

Organizzare un sistema di segnalazione sicuro e ben definito all’interno dell’Amministrazione significa 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.

#### AMBITO DI APPLICAZIONE

La nuova disposizione ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54 - bis, infatti, si applica:

- ai dipendenti pubblici;
- ai dipendenti di ente pubblici economici e di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile;
- ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica (in analogia a quanto previsto per gli obblighi di condotta contenuti nel Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici)

#### OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Non esiste una lista tassativa di "condotte illecite" che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*.

Richiamando il contenuto dell'art. 3 della determinazione ANAC n. 6/2015, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni comprendono "non solo l'intera gamma dei 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 del predetto codice) 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 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, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai 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."

Le condotte illecite riguardano situazioni delle quali il denunciante sia venuto a conoscenza "in ragione del rapporto di lavoro". In pratica, tutto quanto ha appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché le notizie che abbia acquisito svolgendo le mansioni lavorative.

Il *whistleblowing* non deve riguardare doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi.

#### 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

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

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione e funzione svolta nell'ambito dell'amministrazione/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;
- 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 della segnalazione;
- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- 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 dal presente documento, 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.).

Qualora non ricorrano questi ultimi elementi, le segnalazioni anonime saranno comunque archiviate per presa visione.

#### MODALITA' E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

Il Comune di Volterra mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori un apposito modello il cui utilizzo rende più agevole e rispondente ai requisiti della presente procedura.

Il modello è reperibile nella rete Internet in "Amministrazione trasparente" - nella sottosezione "Altri contenuti" e che si allega in appendice al presente documento (allegato 1 - Modulo per le segnalazioni).

La segnalazione va indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT) dell'Ente, il quale potrà avvalersi del supporto di un nucleo ristretto di persone per la gestione delle segnalazioni. Ovviamente, i componenti del nucleo, riguardo alla segnalazioni di condotte illecite, saranno assoggettati agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto responsabile anticorruzione.

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

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.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, il dipendente potrà inviare la propria dichiarazione direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) compilando l'apposito modulo elettronico predisposto sul sito [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

La segnalazione al Comune di Volterra può essere presentata con le seguenti modalità:

- mediante invio all'indirizzo di posta elettronica: [whistleblowing@comune.volterra.pi.it](mailto:whistleblowing@comune.volterra.pi.it) appositamente dedicato alla ricezione delle segnalazioni (l'indirizzo di posta elettronica è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente);
- verbalmente, per i dipendenti sprovvisti di posta elettronica personale, mediante dichiarazione rilasciata direttamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, che provvederà a redigere apposito verbale da conservare agli atti.

All'atto del ricevimento della segnalazione, il R.P.C.T avrà cura di coprire i dati identificativi del segnalante per tutta la durata dell'istruttoria del procedimento.

La segnalazione dell'illecito può pertanto essere inoltrata:

- in primo luogo, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- o in alternativa, all'ANAC, all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti.

#### ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO DELLE SEGNALAZIONI

Il R.P.C.T prende in carico la segnalazione per una prima istruttoria e, se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o ad eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione che comunicheranno le loro risultanze nel più breve tempo possibile, con l'adozione delle necessarie cautele.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche la segnalazione risulti chiaramente infondata, il R.P.C può decidere di archiviare. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati e

provvederà:

- 1) ad adottare o proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti od organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità;
  - 2) a comunicare l'esito dell'accertamento all'UPD affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza qualora ne sussistano i presupposti;
  - 3) a comunicare l'esito dell'accertamento al responsabile della struttura di competenza, per disporre, con provvedimento motivato, la rotazione c.d. *straordinaria* del personale predisposta dall'art. 16, comma 1, lettera l-quater del D.Lgs 165/2001, nei casi di avvio di procedimento penale o disciplinare per condotte di nature corruttiva. Il R.P.CT, a conclusione degli accertamenti, informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante, con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela e del procedimento stesso.
- Resta salvo per il R.P.CT. l'obbligo di presentare denuncia all'Autorità competente relativamente alle fattispecie che si ritiene possano rivestire carattere penalmente rilevante o configurino altri tipi di responsabilità.

## FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

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

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso "*documentale*" previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n.241; inoltre, seppur la legge non lo prevede espressamente, ma a maggior ragione è esclusa dall'accesso civico generalizzato di cui agli articoli 5 e 5 bis del D.Lgs. 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'Amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "*la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità*".

### B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

Il dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, ovvero all'ANAC, o denuncia all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei Conti, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinati dalla segnalazione.

Il segnalante che ritiene di aver subito misure ritorsive, deve darne notizia circostanziata all'ANAC, anche tramite le 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 e di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

### C) SANZIONI

La nuova legge 179/2017 ha introdotto delle sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo art. 54 bis prevede che qualora l'ANAC accerti "*misure discriminatorie*" assunte contro il denunciante da parte dell'Amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "*misure discriminatorie o ritorsive*", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione sono nulli e il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione e' reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 23.

#### RESPONSABILITA' DEL WHISTLEBLOWER

L'art. 54-bis previsto dalla legge "*Anticorruzione*" n. 190/2012 stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o di diffamazione. La tutela terminava quando la segnalazione riguardava informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. La riforma dell'art. 54-bis stabilisce, al comma 9, che le tutele non sono garantite "*nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado*" la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia ovvero venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Allegato:

Modulo per le segnalazioni