

AGGIORNAMENTO DELLA PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI O DI IRREGOLARITÀ E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI (C.D. WHISTLEBLOWER)

Allegato A al decreto del Segretario Generale prot. n. 64459 del 7 dicembre 2018

Premessa

L'istituto della segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti pubblici, noto con il termine di "*whistleblowing*", è previsto dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", introdotto dall'art. 1, comma 51 della Legge n. 190/2012 e modificato dalla Legge 30/11/2017, n. 179 recante: "*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*" (pubblicata nella Gazz. Uff. 14/12/2017, n. 291).

Le presenti linee procedurali aggiornano le precedenti, approvate con determinazione n. 1316/2014 al fine di favorire la presentazione di segnalazioni, da parte dei propri dipendenti, che possono portare all'emersione di fenomeni di corruzione, nell'ampia accezione data a quest'ultimo termine dalla normativa vigente in materia ed in attuazione delle disposizioni previste dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) del Comune di Conegliano.

L'attività del segnalante (c.d. "*whistleblower*") nelle intenzioni del legislatore, non deve essere considerata in senso negativo, assimilabile ad un comportamento come la delazione, ma come un'espressione di senso civico, destinato ad eliminare ogni forma possibile di "*malpractice*" ed orientato attivamente all'eliminazione di ogni possibile fattore di corruzione all'interno dell'Ente, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, di legalità, di imparzialità e di buon andamento della funzione amministrativa (art. 97 Cost.) e nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione.

Il *whistleblowing* non deve riguardare pertanto le lamentele di carattere personale del segnalante, solitamente disciplinate da altre procedure.

Oltre a definire gli aspetti procedurali, con il presente atto si intende adottare un sistema di precauzioni idonee a tutelare il segnalante (c.d. "*whistleblower*"), in ottemperanza alle linee guida ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei confronti dello stesso, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse, in osservanza di quanto previsto dalla Legge n. 179/2017.

In tale ottica, lo scopo prioritario del presente documento è quello di fornire al *whistleblower* chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuto, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le adeguate forme di tutela fornitegli dalla normativa vigente.

Si precisa infine che l'art. 54-bis si riferisce esclusivamente ai dipendenti pubblici¹ e presuppone l'identificazione del soggetto segnalante il cui nominativo deve essere comunque mantenuto riservato. Pertanto la presente procedura non disciplina le modalità di trattazione e gestione di altre tipologie di segnalazioni quali quelle provenienti da cittadini o imprese, ovvero le segnalazioni anonime.

¹ Art.54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 "2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica."

Soggetti coinvolti

Il D.Lgs. n. 165/2001 al comma 2 dell'art. 54-*bis*, così come modificato dalla L. n. 179/2017, individua i soggetti legittimati ad effettuare le segnalazioni. La disciplina di cui all'articolo citato si applica anche ai lavoratori ed ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione Pubblica.

Il Comune di Conegliano individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (in seguito "Responsabile"), il soggetto destinatario delle seguenti tipologie di segnalazioni:

- segnalazioni da parte del dipendente interno del Comune di Conegliano o di ex dipendente in servizio presso altre pubbliche amministrazioni, che intende segnalare condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001);
- segnalazione da parte di lavoratori o collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore del Comune di Conegliano.

Il Responsabile è coadiuvato dagli addetti dell'ufficio controlli interni, trasparenza ed integrità.

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 proprio rapporto di lavoro".

A tal fine l'ANAC, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" approvate con determinazione n. 6 del 28/04/2015 ha stabilito che 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 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 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, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* (es. 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 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. In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In questo caso il Responsabile che riceve la segnalazione la trasmette all'amministrazione cui i fatti si riferiscono.

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.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - ad avviso dell'ANAC,

non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

Contenuto della segnalazione

È opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate, riguardino fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal segnalante e non riportati o riferiti da altri soggetti, contengano tutte le informazioni ed i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita ed offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche. Dovranno essere rese anche le generalità del soggetto che effettua la segnalazione (identità, qualifica e ruolo all'interno dell'amministrazione). Alla segnalazione potranno essere allegati anche tutti i documenti ritenuti di interesse, anche ai fini delle opportune verifiche da parte del Responsabile in merito alle vicende segnalate.

Si precisa che non saranno prese in considerazione, alla luce delle tutele previste dall'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali quali l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredata da documentazione inappropriata o inconferente. Ugualmente accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione (come previsto dal comma 1 dell'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001), connotate dunque da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa.

La tutela del segnalante e le segnalazioni anonime

Per quanto riguarda la definizione della nozione di "dipendente pubblico che segnala illeciti", occorre rifarsi alla *ratio* della norma, che è quella di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Per questa ragione, l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 impone all'amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona.

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione ed in ogni fase successiva.

Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come "dipendente pubblico che segnala illeciti", quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili.

Resta comunque fermo che l'Amministrazione prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati. In altre parole, le segnalazioni anonime, che pure in casi particolari possono essere oggetto di considerazione da parte dell'Amministrazione, non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001. Si ribadisce che la tutela prevista da detto articolo non può che riguardare il dipendente pubblico che si identifica (diversamente, la tutela non può essere assicurata) e, comunque, secondo il tenore letterale della norma, la protezione accordata riguarda ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro e non anche quelle di altro tipo.

L'identità del segnalante non può essere rivelata e deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Pertanto, coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dalla Legge n. 179/2017.

Ai sensi di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001, l'identità del segnalante:

- nell'ambito del procedimento penale, è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale;
- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del procedimento disciplinare non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti ed ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. 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.

La segnalazione è inoltre sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (art. 54-*bis*, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001).

Procedure per la segnalazione

Il segnalante deve utilizzare, per la propria segnalazione, l'apposita procedura informatica con accesso tramite link pubblicato sul sito internet istituzionale del Comune di Conegliano, in "*Amministrazione trasparente*", nella sottosezione "*Altri contenuti*" – "*Prevenzione della corruzione*".

Al portale di gestione delle segnalazioni potranno accedere solamente il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ed eventualmente un collaboratore individuato dallo stesso responsabile, tramite apposite credenziali di accesso riservate, al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte.

Le segnalazioni pervenute saranno registrate in un apposito registro riservato e custodite ai sensi di legge, in modo da garantire la massima sicurezza, riservatezza ed anonimato.

Al segnalante sarà rilasciato dal sistema informatico un codice numerico, da utilizzare per i successivi accessi.

Il sistema inoltrerà al Responsabile un apposito avviso indicante la presenza di una nuova segnalazione sul portale di gestione delle segnalazioni. Il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria accedendo al sistema di gestione delle segnalazioni utilizzando il codice numerico ricevuto inizialmente, al momento dell'invio della segnalazione.

La conservazione dei dati avverrà a norma di legge e per il tempo necessario e, qualora i dati fossero costituiti da documenti cartacei, si provvederà alla custodia e conservazione in apposito armadio chiuso a chiave, accessibile esclusivamente alle persone autorizzate.

Attività di accertamento delle segnalazioni

Il Responsabile, all'atto del ricevimento della segnalazione, provvederà ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione dal segnalante, investendo le strutture competenti per il prosieguo dell'attività.

Il Responsabile, nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'udizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati, con l'adozione delle necessarie cautele.

Sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione.

Qualora all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile, in relazione alla natura della violazione provvederà:

- a) a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile del settore di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché adotti i provvedimenti di competenza incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, purché la competenza, per la gravità dei fatti, non spetti direttamente all'ufficio procedimenti disciplinari, che in tal caso provvederà direttamente;
- b) a presentare segnalazione all'Autorità Giudiziaria competente, se sussistono i presupposti di legge;
- c) ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

La tutela della riservatezza del segnalante è garantita anche nel caso in cui la segnalazione debba essere inoltrata a soggetti terzi. In particolare, nel caso di trasmissione a soggetti interni all'amministrazione, dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante. In tal caso i soggetti interni all'amministrazione informano il Responsabile dell'azione di eventuali provvedimenti di propria competenza. Nel caso di trasmissione all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei Conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata dalla riservatezza ai sensi dell'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001.

Il Responsabile, a conclusione degli accertamenti nei termini di cui sopra, informa dell'esito il segnalante, tramite l'apposito portale informatico.

Segnalazione di misure discriminatorie o ritorsive

Il pubblico dipendente che segnala al Responsabile, ovvero all'ANAC o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile condotte illecite di cui è 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 (art. 54-*bis*, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001).

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. In tal caso 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.

Qualora venga accertata dall'ANAC l'adozione di misure discriminatorie, il responsabile che le ha adottate potrà incorrere nelle sanzioni indicate all'art. 54-*bis*, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

Si precisa che in base al dettato normativo spetta all'Amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'ente sono nulli (art- 54-*bis*, comma 7 del D.Lgs. n. 165/2001).

Responsabilità del segnalante

Le tutele a favore del segnalante 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 di cui al comma 1 dell'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave (art. 54-*bis*, comma 9 del D.Lgs. n. 165/2001).

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

Disposizioni finali

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza rende conto, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale prevista dall'art. 1, comma 14 della Legge n. 190/2012.

La procedura individuata nel presente atto per il *whistleblowing* potrà essere sottoposta a revisione periodica.