

PROCEDURA DI SEGNALAZIONE DI ILLECITI O DI IRREGOLARITA' – DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI (C.D. WHISTLEBLOWER)

1. FONTE NORMATIVA E RATIO DELL'ISTITUTO

QUADRO NORMATIVO

- Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, articolo 1, comma 51;
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, articolo 54 bis;
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici*, articolo 13, comma 8;
- Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, Capo IV, articoli 22 e seguenti: *Accesso ai documenti amministrativi*;
- Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*;
- *Piano Nazionale Anticorruzione*, predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, e approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con Delibera 11 settembre 2013, n. 72;
- Determinazione dell'ANAC 28 aprile 2015, n. 6, recante *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*;
- *Codice di comportamento del Comune di Villafranca Piemonte* approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 12 del 25/01/2014, articolo 10.

L'art. 54 bis1, D.Lgs. 165/2001, inserito dall'art. 1, comma 51 della legge 190/2012 (c.d. legge anticorruzione) introduce nel nostro ordinamento una particolare misura finalizzata a favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, c.d. *whistleblowing*.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. In tale ottica, la segnalazione è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il *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.

1 Articolo 54-bis Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

1. 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 a 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.

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.

A tal fine, la norma garantisce la tutela del segnalante attraverso tre principi generali:

- la tutela dell’anonimato;
- la sottrazione al diritto di accesso della segnalazione;
- il divieto di discriminazione nei confronti del segnalante.

2. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Possono essere oggetto della segnalazione non solo fatti tali da configurare fattispecie di reato, ma ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, viene in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione. In particolare la segnalazione può riguardare:

- delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Libro II, Titolo II, Capo I del Codice Penale;
- fattispecie in cui si riscontri l’abuso da parte del soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati;
- fattispecie, anche non penalmente rilevanti, in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione comunale a causa dell’uso ai fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l’inquinamento dell’azione amministrativa *ab externo*;
- violazione del Codice di Comportamento dei Dipendenti o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- comportamenti suscettibili di arrecare un pregiudizio all’immagine dell’amministrazione comunale;
- comportamenti suscettibili di arrecare un pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l’amministrazione comunale;
- comportamenti suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all’amministrazione.

La segnalazione non può invece riguardare lamentele o rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con il superiore gerarchico o i colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale.

3. CONTENUTO DELLA SEGNALAZIONE

Il segnalante deve fornire tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. In particolare la segnalazione dovrebbe contenere i seguenti elementi:

- a) generalità, qualifica o posizione professionale, sede di servizio e recapiti del segnalante;
- b) circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- c) descrizione del fatto;
- d) generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere i fatti segnalati;
- e) eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione ed eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- f) l’indicazione di eventuali documenti che possano confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

È comunque indispensabile che tali elementi siano conosciuti direttamente dal segnalante, e non riportati o riferiti da altri soggetti.

Come espressamente previsto dall’articolo 54 bis, comma 1, del D. Lgs n. 165/2001, in nessun caso sono meritevoli di tutela le segnalazioni che integrano un’ipotesi di reato di calunnia o di diffamazione o che danno luogo a responsabilità extracontrattuale²: come previsto nella determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, nel caso di sentenza di primo grado sfavorevole al denunciante, cesseranno le condizioni di tutela dello stesso, ferma restando l’adozione di altre misure.

La segnalazione deve essere sottoscritta dal segnalante. Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificarne l'autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, non verranno prese in considerazione, a meno che siano relative a fatti di particolare gravità ed il loro contenuto risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

4. AUTORI, PROCEDURE E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

I dipendenti dell'amministrazione comunale, i collaboratori e i consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, e i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione, qualora intendano segnalare situazioni di illecito riguardanti l'amministrazione comunale, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, devono utilizzare per la segnalazione il modulo, conforme a quello predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegato al presente documento.

Il modulo suddetto è reperibile nella rete Internet nella sezione *Amministrazione Trasparente* del sito web istituzionale del comune, nella sottosezione "*Altri contenuti – Corruzione*", dove sono altresì pubblicate le modalità di compilazione e invio.

Il modulo può essere presentato con una delle seguenti modalità:

a) tramite invio all'indirizzo di posta elettronica anticorruzione@comune.villafrancapiemonte.to.it appositamente dedicato alla ricezione delle segnalazioni. L'indirizzo è monitorato esclusivamente dal Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione e da un suo delegato, che ne garantiscono la riservatezza;

b) tramite servizio postale. In tal caso, affinché sia tutelata la riservatezza, la segnalazione deve essere inserita in una busta chiusa con la dicitura "*riservata personale – al Responsabile per la prevenzione della corruzione*" e, recante il seguente indirizzo:

Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione del Comune di Villafranca Piemonte.

La segnalazione ricevuta da qualsiasi altro soggetto deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile della

2 Art. 368 C.P. – Calunnia Chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito con la reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata se s'incolpa taluno di un reato pel quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a dieci anni, o un'altra pena più grave. La reclusione è da quattro a dodici anni, se dal fatto deriva una condanna alla reclusione superiore a cinque anni; è da sei a venti anni, se dal fatto deriva una condanna all'ergastolo. Art. 595 C.P. – Diffamazione > Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 1.032. Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a euro 2.065. Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a euro 516. Se l'offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza o ad una autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate. Art. 2043 C.C. – Risarcimento per fatto illecito > Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

trasparenza e della prevenzione della corruzione, il quale ne cura la protocollazione in via riservata e la custodia, con modalità tali da garantire la massima sicurezza.

L'invio della segnalazione al Responsabile non esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziaria i fatti penalmente rilevanti, qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, né esonera dall'obbligo di denunciare le ipotesi di danno erariale nei casi in cui ciò sia previsto dalla legge.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi lo stesso Responsabile della Prevenzione della Corruzione, il dipendente potrà inviare la segnalazione all'ANAC, utilizzando l'apposito modulo presente sul sito dell'Autorità, alla casella di posta elettronica: whistleblowing@anticorruzione.it

5. ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO DELLE SEGNALAZIONI

Il Responsabile, all'atto del ricevimento della segnalazione, dopo averne curato la protocollazione riservata, provvede ad avviare, con le dovute cautele e nel rispetto della massima riservatezza, la procedura interna per la verifica dei fatti descritti nella segnalazione, investendo le strutture competenti per l'attività di competenza.

Il Responsabile può effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati. A tal fine, il Responsabile può contattare il segnalante e riceverlo in un luogo anche al di fuori dei locali dell'amministrazione, per garantire la sua massima riservatezza.

L'Ufficio procedimenti disciplinari effettua le proprie valutazioni sulle eventuali iniziative da intraprendere e comunica le risultanze dell'istruttoria al Responsabile entro 30 giorni dalla ricezione della segnalazione.

Nel caso in cui la segnalazione risulterà manifestamente infondata, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza ne disporrà l'archiviazione.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, competente a svolgere una prima istruttoria, qualora il fatto segnalato risulti non manifestamente infondato, inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti disciplinari, dopo avere oscurato la sottoscrizione e sostituito i dati identificativi del segnalante – anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il Responsabile dell'Area in cui si è verificato il fatto, per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato, nonché per eventuali profili di responsabilità disciplinare di competenza;
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari per l'avvio della relativa azione, nel caso in cui la commissione dell'illecito sia ascrivibile al personale;
- il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), nel caso la segnalazione concerna le competenze di tale organo;
- l'Autorità Giudiziaria, la Corte dei Conti e l'ANAC, per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le istruttorie relative alle segnalazioni ricevute saranno definite, di norma, entro 120 giorni dalla ricezione delle medesime.

Solo alla scadenza del predetto termine, a conclusione degli accertamenti, il Responsabile informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante, con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela.

6. TUTELA DEL SEGNALANTE

6.1 - Riservatezza e sottrazione al diritto di accesso

L'identità del segnalante è protetta in ogni contesto, a partire dal momento della segnalazione: tutti coloro che ricevono o sono coinvolti, anche solo accidentalmente, nella gestione della segnalazione sono obbligati 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 dall'ordinamento.

Nel caso in cui, a seguito della segnalazione, venga avviato un procedimento disciplinare, l'identità del segnalante 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;

oppure

- 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.

Spetta al Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza sia nel caso di diniego, la scelta deve essere adeguatamente motivata, come peraltro previsto dalla Legge 241/1990.

È opportuno, pertanto, che anche il Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda che sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 ss. della legge 241/1990.

Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 24, comma 1, lettera a), della Legge 241/1990.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nonché tutti gli altri soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni, si intendono altresì "incaricati del trattamento dei dati personali" secondo le disposizioni del Regolamento UE/2016/679 (GDPR) e sono tenuti alla cura dell'anonimato del segnalante ed alla trattazione della segnalazione:

- in osservanza dei criteri di riservatezza;
- nel pieno rispetto delle misure di sicurezza, custodendo e controllando i dati oggetto di trattamento in modo da evitare rischi, anche accidentali, di distruzione, perdita, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito.

Gravano sul Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, nonché su tutti gli altri soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni, gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nonché tutti gli altri soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni.

La violazione di tali doveri è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

6.2 - Divieto di discriminazioni nei confronti del *whistleblower*

I dipendenti che effettuano una segnalazione non possono essere sanzionati, licenziati o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati anche solo indirettamente, alla segnalazione.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione ne dà notizia circostanziata, anche tramite un'organizzazione sindacale, al Responsabile della prevenzione della corruzione.

La comunicazione deve essere effettuata per iscritto e fatta pervenire al Responsabile di norma, tramite invio alla casella di posta elettronica:

anticorruzione@comune.villafrancapiemonte.to.it

Modalità alternative per formalizzare la segnalazione sono:

- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna: in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario l'utilizzo di una busta chiusa che rechi all'esterno, ben visibile, la dicitura "*Riservata Personale- Al responsabile della prevenzione corruzione*";
- verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata e riportata a verbale dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione, con il supporto di un suo stretto collaboratore.

Il responsabile, valutatane la fondatezza, la segnala:

- al responsabile dell'Area di appartenenza dell'autore della presunta discriminazione, affinché valuti la necessità di adottare atti o provvedimenti volti a ripristinare la situazione e a rimediare agli effetti negativi della discriminazione, nonché la necessità di avviare il procedimento disciplinare;
- all'Ufficio procedimenti disciplinari per gli adempimenti di propria competenza.

Resta ferma la facoltà del dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione di segnalarlo direttamente, ai sensi dell'art. 54 bis, comma 3, d.lgs. 165/2001, all'Ispettorato per la funzione pubblica presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche tramite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell'amministrazione.

6. ATTIVITA' DI SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE

Il Comune, oltre a dare la più ampia diffusione al presente documento sia sul proprio sito internet sia nella rete intranet, promuove un'efficace attività di sensibilizzazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione degli illeciti nell'amministrazione, in particolare nell'ambito dei percorsi formativi sull'etica pubblica e sul codice di comportamento dei dipendenti.

MODELLO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE
(c.d. whistleblower)

I dipendenti e i collaboratori che intendono segnalare situazioni di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro la pubblica amministrazione, fatti di supposto danno erariale o altri illeciti amministrativi) di cui sono venuti a conoscenza nell'amministrazione debbono utilizzare questo modello.

Si rammenta che l'ordinamento tutela i dipendenti che effettuano la segnalazione di illecito. In particolare, la legge e il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) prevedono che:

l'amministrazione ha l'obbligo di predisporre dei sistemi di tutela della riservatezza circa l'identità del segnalante;

l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Nel procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato;

la denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241;

il denunciante che ritiene di essere stato discriminato nel lavoro a causa della denuncia, può segnalare (anche attraverso il sindacato) all'Ispettorato della funzione pubblica i fatti di discriminazione.

Per ulteriori approfondimenti, è possibile consultare il P.N.A.

NOME e COGNOME DEL SEGNALANTE _____

QUALIFICA O POSIZIONE PROFESSIONALE (1) _____

SEDE DI SERVIZIO _____

N. TELEFONO _____

E-MAIL _____

DATA/PERIODO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO

gg/mm/aaaa

LUOGO FISICO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO:

UFFICIO

(indicare denominazione e indirizzo della struttura)

ALL'ESTERNO DELL'UFFICIO

(indicare luogo e indirizzo)

RITENGO CHE LE AZIONI OD OMISSIONI COMMESSE O TENTATE SIANO (2):

penalmente rilevanti;

poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;

suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;

suscettibili di arrecare un pregiudizio alla immagine dell'amministrazione;

altro (specificare)

DESCRIZIONE DEL FATTO (CONDOTTA ED EVENTO)

AUTORE/I DEL FATTO (3)

1.

.

2.

.

3.

.

ALTRI EVENTUALI SOGGETTI A CONOSCENZA DEL FATTO E/O IN GRADO DI RIFERIRE SUL MEDESIMO (4)

1.

.

2.

.

3.

.

EVENTUALI ALLEGATI A SOSTEGNO DELLA SEGNALAZIONE

1.

.

2.

.

3.

.

LUOGO, DATA E FIRMA

La segnalazione può essere presentata:

a) mediante inserimento delle informazioni nel sistema informatico predisposto dall'amministrazione;

b) mediante invio all'indirizzo di posta elettronica appositamente attivato dall'amministrazione;

c) a mezzo del servizio postale o tramite posta interna. In questo caso, l'amministrazione deve indicare le modalità da seguire per tutelare l'anonimato;

c) verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata ad uno dei soggetti legittimati alla ricezione.

(1) Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della presente segnalazione non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

(2) La segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale e al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità.

(3) Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione.

(4) Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione