

Procedura per la segnalazione di illeciti e di irregolarità da parte di dipendenti (c.d. whistleblowing)

Scopo della presente disciplina è quello di aggiornare la procedura relativa alla presentazione di segnalazioni da parte dei dipendenti dell'Ente che possono portare all'emersione di fenomeni interni di corruzione, nell'ampia accezione attribuita a quest'ultimo termine. Oltre a definire gli aspetti procedurali, si intendono anche adottare le idonee precauzioni per tutelare il segnalante, ed in particolare il dipendente dell'amministrazione (c.d. *whistleblower*), 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.

Ciò, in particolare, anche a seguito della recente emanazione della legge 30 novembre 2017, n.179 che all'art. 1 ha disposto la sostituzione dell' articolo 54-bis del D.Lgs. n.165/2001 rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*". Al riguardo, si riporta di seguito quanto previsto dal comma 5 dell'art. 54-bis novellato in base al quale "*L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione*".

Al momento, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha provveduto ad emanare le "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*" volte ad incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela, proponendo un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni da adattare sulla base delle esigenze organizzative di ogni amministrazione, per cui si è in attesa dell'aggiornamento di dette Linee guida.

In tale attesa, l'obiettivo è quello di aggiornare, di seguito, le indicazioni operative in ordine alle modalità di gestione delle segnalazioni e alle forme di tutela poste in atto a garanzia della riservatezza già previste coi precedenti P.T.P.C.T.

Soggetto e oggetto della segnalazione

Il soggetto destinatario delle segnalazioni è il Responsabile per la prevenzione della corruzione (di seguito chiamato "RPC"). Non esiste una lista tassativa di reati o di condotte illecite che possono costituire l'oggetto della segnalazione. Si ritengono rilevanti le segnalazioni che 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. Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il dipendente sia venuto direttamente a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*» e che, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che il fatto illecito si sia verificato. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci.

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo la segnalazione può riguardare, ad esempio:

- fatti penalmente rilevanti;
- attività poste in essere in violazione del Codice di comportamento dei dipendenti o altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- azioni o omissioni suscettibili di arrecare un pregiudizio anche d'immagine all'Ente.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione, essa dovrà essere inviata direttamente all'ANAC.

Contenuto e procedura per la segnalazione

Le segnalazioni vanno fatte utilizzando preferibilmente gli appositi moduli reperibili all'interno del sito internet istituzionale, alla sezione *"Amministrazione Trasparente"* sottosezione *"Altri contenuti - Corruzione"*. Il modulo prevede l'indicazione di tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dell'esposto. Risulta in ogni caso indispensabile che la denuncia presentata dal "segnalante" sia circostanziata, riguardi fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti, nonché contenga tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita.

Le segnalazioni vanno redatte su supporto cartaceo e possono essere presentate alternativamente secondo una delle seguenti modalità:

- a) a mezzo del servizio postale;
- b) consegna a mano in busta chiusa presso l'Ufficio Protocollo Generale.

Al fine di garantire la tutela dell'anonimato del segnalante, occorre che la segnalazione sia inserita in una **doppia** busta chiusa, recante all'esterno la dicitura **"Riservata"** e portante il seguente indirizzo: **"Al Responsabile per la prevenzione della corruzione del Comune di Ferrara – Piazza Municipale 2 – 44121 Ferrara"**. La segnatura di arrivo al protocollo dovrà essere apposta sulla busta che non dovrà essere aperta ma consegnata tempestivamente al Responsabile per la prevenzione e la corruzione, il tutto con la massima riservatezza.

Attività di accertamento delle segnalazioni

Il "RPC", all'atto del ricevimento della segnalazione, provvederà ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella segnalazione, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività. Il "RPC", nel rispetto della massima riservatezza e del principio di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi oggetto della segnalazione. Il "RPC", nel caso, potrà avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti dovranno essere identificati con un apposito atto organizzativo. I componenti del gruppo sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è soggetto il "RPC". Nel caso in cui, completata l'attività di verifica, la segnalazione risulti fondata, il "RPC" provvederà, in relazione alla natura della segnalazione, a:

- a) qualora ne sussistano i presupposti di legge, presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente, nonché alla Corte dei Conti e all'ANAC per i profili di rispettiva competenza;
- b) trasmettere l'esito degli accertamenti all'Ufficio procedimenti disciplinari affinché, qualora ne sussistano i presupposti, provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza;
- c) adottare o proporre di adottare tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il ripristino della legalità.

La tutela della riservatezza del segnalante va, comunque, sempre garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata ai soggetti sopra indicati. Il "RPC", a conclusione degli

accertamenti informa dell'esito il segnalante. In caso, invece, di evidente e manifesta infondatezza della segnalazione il "RPC" provvede alla sua archiviazione.

Forme di tutela riconosciute al dipendente che segnala condotte illecite

Si ricorda che la disposizione di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, a tutela del "segnalante" stabilisce:

a) l'assoluta riservatezza dell'identità

L'identità del segnalante non può essere rivelata. Pertanto il "RPC" è tenuto una volta ricevuta la segnalazione a separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione mediante l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento. Per quanto riguarda, in particolare, l'avvio di un eventuale procedimento disciplinare a seguito della segnalazione, l'identità del segnalante, così come previsto dall'art. 54-bis, comma 3, del D.Lgs. n.165/2001, non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora, invece, 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 solo in presenza del consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La segnalazione, inoltre, ai sensi dell'art. 54-bis, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001 è sottratta alla disciplina dell'accesso; tale documento non potrà, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell'ambito di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della L. n. 241/1990.

Il Dirigente che, quale superiore gerarchico, riceva informazioni da un proprio collaboratore, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare la segnalazione anche al "RPC", secondo una delle modalità sopra indicate.

b) il divieto di discriminazione nei confronti del c.d. "whistleblower"

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa. Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, condotte persecutorie, molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione quali demansionamento, licenziamento, trasferimento o altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione, direttamente o tramite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'Ente, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione all'ANAC.

Responsabilità del segnalante

Le tutele previste dall'art. 54-bis del D.Lgs. n.165/2001, così come modificato dalla legge n. 179/2017, 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 segnalazione ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.