

Procedura per la presentazione in modalità cartacea e gestione delle segnalazioni di condotte illecite o di irregolarità da parte di dipendenti *whistleblowing*

Sezione 2.3 - Anticorruzione

Allegato D

Scopo della presente disciplina è quello di indicare la procedura per la presentazione delle 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. Tale disciplina si applica anche per i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione comunale. Oltre a definire gli aspetti procedurali, si intendono anche adottare le idonee precauzioni per tutelare il segnalante (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 nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione.

L'obiettivo è quello di aggiornare le indicazioni operative in ordine alle modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni e alle forme di tutela previste a garanzia della riservatezza, alla luce dell'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*" e che, al comma 5 dell'art. 54-bis novellato, prevede che "*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*" e delle "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del D.Lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*" emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 469 del 9 giugno 2021.

#### Ambito soggettivo

L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina di tutela di chi segnala condotte illecite riguarda:

- tutti i dipendenti dell'Ente, qualsiasi sia la tipologia del rapporto di lavoro;
- tutti i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Ente.

#### Ambito oggettivo

L'ambito oggettivo riguarda:

- le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'Ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT dell'Ente ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia "*all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile*".

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del *whistleblower* vanno inoltrate al RPCT dell'Ente in cui si è verificato l'illecito. All'interno dell'Ente, pertanto, l'RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni di whistleblowing.

Per quanto riguarda le "comunicazioni di misure ritorsive" la norma prevede, invece, che esse siano trasmesse esclusivamente ad ANAC (art 54-bis, art. 1, co. 1). Gli aspetti relativi alle comunicazioni di misure ritorsive sono esaminati nella parte terza delle Linee guida di ANAC sopra richiamate.

#### Le segnalazioni

Affinchè al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" "in ragione del proprio rapporto di lavoro";
- la segnalazione deve essere effettuata "*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*";

#### Oggetto della segnalazione

Non esiste una lista tassativa di reati o di condotte illecite che costituiscono 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 tutte le situazioni – a prescindere dalla rilevanza penale - in cui, nel corso dell'attività

amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri del pubblico dipendente che al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico. Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il dipendente sia venuto direttamente a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*» e di cui sia ragionevolmente convinto. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci di corridoio.

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 (RPCT), essa dovrà essere inviata direttamente all'ANAC (<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>).

### L'interesse all'integrità della pubblica amministrazione

La segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. In altre parole, solo dalla combinazione tra questi due requisiti emerge l'interesse del legislatore per la tutela del *whistleblower*. La *ratio* di fondo, in linea con la legge 190/2012, è quella di valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione ai sensi della legge 179/2017 (RPCT). L'ANAC ritiene che l'analisi vada compiuta caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione. Il contenuto del fatto segnalato, ad esempio, deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione. Trattasi di una valutazione non semplice che l'RPCT deve svolgere, valutando ogni aspetto specie nei casi in cui l'interesse personale del segnalante possa concorrere con quello all'integrità della pubblica amministrazione.

### Il nesso con il rapporto di lavoro

Come detto, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*». Vi rientrano pertanto

fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi o che realizzano opere in favore dell'Ente.

E' opportuno precisare che la protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo.

### 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 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. Il RPCT tiene un registro riservato delle segnalazioni pervenute in cui è riportata la data di ricezione, assegnando un codice univoco progressivo di identificazione.

### Trattamento delle segnalazioni anonime

E' evidente che la protezione prevista dall'art. 54-bis non può trovare applicazione in caso di segnalazioni anonime. Resta fermo che le segnalazioni anonime e quelle che pervengono da soggetti estranei alla p.a. (cittadini, organizzazioni, associazioni etc.) possono essere comunque tenute in conto dall'Amministrazione solo se adeguatamente circostanziate e, comunque, non ai sensi della disciplina sul whistleblowing, nell'ambito dei procedimenti di vigilanza "ordinari".

Le segnalazioni anonime e quelle di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing vengono, comunque, registrate.

### Attività di accertamento delle segnalazioni

Il "RPCT", all'atto del ricevimento della segnalazione, pone in essere gli atti necessari a una prima "attività di verifica e di analisi" della segnalazione. In primo luogo, provvede, nel termine di 15 giorni lavorativi decorrenti dalla ricezione della segnalazione, alla valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nell'art. 54-bis, comma 1, per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste; a tale fine l'RPCT può utilizzare i criteri indicati nelle Linee guida di ANAC al §1 della Parte Seconda. Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione quale segnalazione di *whistleblowing*, l'RPCT avvia, con le opportune cautele, l'istruttoria interna per la verifica dei fatti rappresentati nella segnalazione. Il RPCT, nel rispetto della massima riservatezza e del principio di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del *whistleblower* e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi oggetto della segnalazione. Il RPCT, tenuto conto della tipologia della segnalazione, potrà avvalersi del supporto del Dirigente del Servizio Affari Legali e, nel caso, di un gruppo di supporto eventualmente costituito con apposito atto organizzativo adottato dal RPCT stesso.

Il termine per la definizione dell'attività istruttoria è di 60 giorni a decorrere dalla data di avvio della stessa. Nel caso in cui, completata l'attività di verifica, l'RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione, provvederà, in relazione alla natura della segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, a:

- a) presentare, qualora ne sussistano i presupposti di legge, 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.

Non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'Ente, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno dell'Ente ovvero della magistratura. Si evidenzia la necessità che la tutela della riservatezza del segnalante va, del resto, sempre garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata ai soggetti sopra indicati. Il RPCT, a conclusione degli accertamenti tiene informato il segnalante dell'esito dell'attività istruttoria.

In caso, invece, di manifesta infondatezza della segnalazione, il RPCT, dandone adeguata motivazione, provvede alla sua archiviazione.

La conservazione dei dati avverrà a norma di legge e per il tempo necessario all'accertamento della fondatezza della segnalazione e, se del caso, all'adozione dei provvedimenti conseguenti e/o all'esaurirsi di eventuali azioni avviate a seguito della segnalazione. Si provvederà alla custodia e conservazione dei dati in apposito armadio chiuso a chiave situato presso l'ufficio del RPCT. Al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte, l'accesso ai dati sarà consentito esclusivamente, oltre che al RPCT, al Dirigente del Servizio Affari Legali e al gruppo di supporto ove costituito. Successivamente, tali dati saranno distrutti o resi in forma anonima ove necessari per finalità statistiche o di ricerca.

### 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 RPCT 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 RPCT dell'Ente, 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.