



Città di Medicina

Whistleblowing:

la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Art. 54 bis, Decreto legislativo 30/03/2001, n. 165)

Il Comune di Medicina mette a disposizione dei dipendenti, collaboratori e fornitori un nuovo strumento per contrastare la corruzione.

Si tratta di una piattaforma informatica che permette di inviare, in maniera sicura e confidenziale, segnalazioni di illeciti di cui si è venuti a conoscenza.

Alla piattaforma si accede attraverso il seguente link:

<https://www.comune.medicina.bo.it/contatti/modulo-anticorruzione/>

Normativa e documentazione di riferimento

L'articolo 54bis del Decreto legislativo 30/03/2001, n. 165, rubricato "***Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti***", introdotto dalla Legge n. 190/2012 (Legge Anticorruzione) e modificato dalla L. n. 179/2017, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il cosiddetto *whistleblowing*.

In particolare, l'art. 54 bis prevede che:

1. *Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (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. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle 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 o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.*
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.*
3. *L'identità del segnalante non può 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. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e 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.*
4. *La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni.*

5. 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.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 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'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo 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 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Oltre all'art. 54bis l'ANAC, con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha adottato apposite Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, nonché la delibera 469 del 9 giugno 2021 – modificata con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021 Errata corrige, alle quali si rimanda.

Procedura per la segnalazione

Le segnalazioni possono essere effettuate dai soggetti che, in ragione del proprio rapporto di lavoro presso l'Ente, vengano a conoscenza di condotte illecite; in particolare possono essere effettuate da:

- il Segretario Generale;
- i dipendenti di ruolo, dirigenti e non dirigenti, a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- i componenti del Servizio di controllo;
- collaboratori/consulenti del Comune di Medicina;
- i dipendenti di altre amministrazioni in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso l'Ente;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rilevano.

Le segnalazioni possono essere effettuate nei confronti di:

- organi Istituzionali dell'Ente e, se collegiali, dei loro componenti;
- Segretario Generale;
- dipendenti di ruolo dell'Ente, dirigenti e non dirigenti, a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- componenti del Servizio di controllo;
- collaboratori/consulenti del Comune di Medicina;
- dipendenti di altre amministrazioni in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso l'Ente;
- lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi presso l'Ente, nonché altri soggetti che a vario titolo interagiscono con l'Ente stesso.

In caso di trasferimento, di comando o distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in una amministrazione diversa da quella in cui

presta servizio al momento della segnalazione: in tal caso la segnalazione deve essere presentata presso l'amministrazione alla quale i fatti si riferiscono ovvero all'ANAC.

Il Comune di Medicina ha aderito al progetto *WhistleblowingPA di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions* che ha fornito un'apposita piattaforma informatica da utilizzare per le segnalazioni.

La segnalazione viene fatta attraverso la compilazione sulla piattaforma informatica succitata raggiungibile all'indirizzo web del Comune di Medicina <https://www.comune.medicina.bo.it/contatti/modulo-anticorruzione/> e di un questionario, compilando i campi disponibili ed allegando eventuali documenti ritenuti utili. La stessa può essere inviata in forma anonima e, in tal caso, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata.

La segnalazione viene ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPTC) e da lui gestita mantenendo il dovere di riservatezza nei confronti del segnalante.

La piattaforma non richiede la registrazione; al momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta del RPTC e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti.

La segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Oggetto della segnalazione

La segnalazione deve avere per oggetto condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

In particolare le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela riguardano non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche gli abusi delle funzioni di servizio che, a prescindere dalla rilevanza penale, evidenzino un mal funzionamento poste in essere a fini privati, con danno anche solo all'immagine per il Nuovo Circondario Imolese.

Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità.

Possono pertanto formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute, ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

Il contenuto del fatto segnalato 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 dell'immagine dell'amministrazione.

Si pensi, inoltre, a titolo meramente esemplificativo ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante andrà valutata ad esempio, tenendo conto che lamentele di carattere personale come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi non possono generalmente essere considerate segnalazioni di whistleblowing, a meno che esse non siano collegate o ricollegabili alla violazione di regole procedurali interne all'amministrazione che siano sintomo di malfunzionamento della stessa.

La tutela dell'art. 54-bis Decreto legislativo 30/03/2001, n. 165 e ss.mm. non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento, alle segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false e alle c.d. "voci di corridoio".

E' pertanto opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire al RPCT di effettuare gli opportuni accertamenti.

Le segnalazioni devono essere effettuate indicando ogni elemento utile ad attivare le verifiche a riscontro della fondatezza dei fatti segnalati, tra i quali a titolo esemplificativo:

- le generalità del soggetto che effettua la segnalazione;
- una chiara descrizione dei fatti, e se noti, tempi e luoghi in cui gli stessi sono stati commessi;
- le generalità dei soggetti che hanno commesso i fatti;
- se note le generalità di altri soggetti che possono riferire sui fatti;
- ogni altra informazione o documentazione utile a valutare la sussistenza dei fatti.

In caso di segnalazione anonima, le stesse saranno prese in considerazione se sufficientemente circostanziate inerenti fatti di particolare gravità. Il loro trattamento avviene, comunque, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni in materia di Whistleblowing, non rientrando le stesse, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis Decreto legislativo 30/03/2001, n. 165, così come evidenziato al punto 2 delle succitate nelle Linee Guida ANAC che 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.

Gestione della segnalazione

La gestione e la preliminare verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al RPCT che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati. Qualora, all'esito della verifica, si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto segnalato, il Responsabile provvederà a trasmettere l'esito dell'accertamento per approfondimenti istruttori o per l'adozione dei provvedimenti di competenza:

- al dirigente del Servizio Risorse Umane e/o al Responsabile dell'Ufficio provvedimenti disciplinari e/o al Responsabile dell'unità organizzativa di appartenenza dell'autore della violazione, affinché sia espletato, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;
- se del caso, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei conti e all'ANAC. In tali eventualità 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; nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria; nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e 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.

Il RPCT può avvalersi ai fini della gestione delle pratiche di segnalazione, di personale dell'Ente all'uopo autorizzato al trattamento dei dati personali e, di conseguenza, il suddetto personale dovrà attenersi al rispetto delle istruzioni impartite, nonché di quelle più specifiche, connesse ai particolari trattamenti, eventualmente di volta in volta fornite dal RPCT.

È fatto salvo, in ogni caso, l'adempimento, da parte del RPCT e/o dei soggetti che per ragioni di servizio debbano conoscere l'identità del segnalante, degli obblighi di legge cui non è opponibile il diritto all'anonimato del segnalante.

Il RPCT provvede senza ritardo a fornire riscontro al segnalante in merito agli esiti della segnalazione. Con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012.

Tutela e responsabilità del segnalante

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Tale violazione è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Il segnalante è tutelato da qualsiasi misura sanzionatoria, discriminatoria o comunque ritorsiva determinata dalla segnalazione.

In particolare, il segnalante non può essere sanzionato, demansionato, licenziato o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro in conseguenza della presentazione della denuncia. Il dipendente licenziato per effetto della segnalazione di un illecito è reintegrato nel posto di lavoro.

L'eventuale adozione di misure ritenute ritorsive deve essere comunicata all'ANAC dal segnalante medesimo o dalle Organizzazioni Sindacali attive presso l'Ente.

Si evidenzia inoltre che la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. 241/1990, e successive modificazioni.

Tutte le sopra riportate tutele non sono riconosciute nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione ai sensi del codice penale, o comunque per reati commessi con la denuncia al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all'ANAC o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La protezione prevista dall'art. 54bis del Decreto legislativo 30/03/2001, n. 165 e ss.mm. non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo (in tal senso la decisione della Corte di Cassazione – Cass. Pen., sez. V, n. 35792 del 21 maggio 2018 stabilisce che la ratio delle modifiche apportate al sistema di protezione del denunciante dal legislatore con la legge n. 179/2017 “è esclusivamente quella di tutelare il soggetto, legato da rapporto pubblicistico con l'amministrazione, che rappresenti fatti antigiuridici appresi nell'esercizio del pubblico ufficio o servizio”; non può ammettersi, invece, l'ipotesi in cui un dipendente invocando l'art. 54-bis acquisisca informazioni in violazione di legge (nel caso di specie si trattava di accesso abusivo a banca dati della p.a.).

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso, 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 oggetto della presente procedura.

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del segnalante nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

IL RESPONSABILE
DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E
DELLA TRASPARENZA
Valeria Villa