

HISTLEBLOWING



Allegato B2
Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2025-2027

Tutela del dipendente che segnala illeciti
(whistleblowing)

La tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblowing)

1. Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", con la previsione dell'art. 1, comma 51, ha recepito le raccomandazioni di organismi internazionali inserendo l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, che garantisce una particolare tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti con lo scopo di favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle pubbliche amministrazioni, nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

Il whistleblowing, (letteralmente "soffiare il fischietto"), è inteso come strumento di lotta alla corruzione, basato sulla rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, fatta di propria iniziativa e in forma non anonima da un soggetto appartenente a una determinata organizzazione, privata o pubblica, alle competenti autorità esterne a tale organizzazione, anche in mancanza di una espressa autorizzazione in tal senso da parte della prima, in quanto si tratta di fatti che presentano un momento di collegamento con l'attività di organizzazione.

Il Consiglio d'Europa ha previsto espressamente una norma a tutela dei whistleblower con l'art. 9 della Convenzione civile sulla corruzione. La Convenzione del Consiglio d'Europa è molto chiara nello stabilire i requisiti richiesti per poter attivare la tutela del whistleblower: ragionevoli motivi di sospetto e buona fede; se la denuncia poggia su tali requisiti si ritiene superata la violazione del dovere di fedeltà/confidenzialità che sussiste a fondamento del rapporto di lavoro tra dipendente pubblico e amministrazione o tra dipendente e azienda privato.

In Italia invece vi è una scarsa conoscenza, diffusione e valorizzazione dell'istituto del whistleblowing. Le ragioni della scarsa diffusione dello strumento del whistleblowing in Italia sono da ricondurre a motivazioni prevalentemente culturali. La segnalazione di attività altrui è spesso considerata come una forma di denuncia o di delazione e nei rari casi di denuncia, l'anonimato è l'opzione preferita per le segnalazioni. Con la previsione dell'art. 54-bis del decreto legislativo 165/2001 il whistleblowing ha trovato posto nell'ordinamento italiano.

Con il Piano Nazionale Anticorruzione 2013 si prevedeva che ciascuna amministrazione istituisca al proprio interno canali differenziati e riservati per ricevere segnalazioni, la cui gestione deve essere affidata a un ristretto numero di persone, con la creazione di modelli per ricevere, in via riservata e sicura, le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha definito la procedura del whistleblowing con l'intento di fornire al whistleblower indicazioni operative per segnalare gli illeciti nonché le forme di tutela, che gli vengono offerte dal nostro ordinamento, in modo da rimuovere ogni fattore che possa ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto.

L'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, disposto con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016, dedica al whistleblowing il punto 7.5, ribadendo che la procedura è finalizzata a garantire la tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente, invitando i vertici delle pubbliche amministrazioni e i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) affinché non si radichino comportamenti discriminatori.

La legge 30 novembre 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 Gazzetta Ufficiale 14 dicembre 2017, n. 291, entrata in vigore dal 29 dicembre 2017, ha sostituito integralmente l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La predetta disposizione normativa, peraltro, deve essere letta alla luce di due norme collaterali, e precisamente:

- l'articolo 331, comma 1, del codice di procedura penale che dispone: *"1. Salvo quanto stabilito dall'articolo 347, i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito."*;
- l'articolo 8, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, rubricato *"Prevenzione della corruzione"* 1. *Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza."*

La tutela del whistleblower già prevista con la citata normativa è stata rafforzata dal Decreto Legislativo n.24 del 10/03/2023, estendola anche al settore privato. Il decreto prevede anche la possibilità di effettuare segnalazioni esterne all'ANAC o alle autorità competenti, nonché la divulgazione pubblica in casi specifici.

Ha rafforzato le misure di protezione contro le ritorsioni, il divieto di atti discriminatori e ha introdotto l'inversione dell'onere della prova in caso di presunta ritorsione, infatti l'art. 17 c.2 prevede *"Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere."*

Inoltre, la protezione è stata estesa anche a collaboratori, fornitori, che possano essere venuti a conoscenza di illeciti durante il rapporto lavorativo.

Il decreto, inoltre, ha previsto un ruolo centrale per l'ANAC, che ha il compito di attivare il canale di segnalazione esterna, tramite piattaforma informatica. Tale obbligo si è concretizzato con l'approvazione delle Linee Guida ANAC con Delibera n. 311 del 12/07/2023.

Si seguito le modalità di presentazione delle segnalazioni e le misure per garantire la riservatezza al whistleblower.

2. Scopo e finalità della procedura

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dal presente documento è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

3. Definizioni

Si intende:

- per whistleblower ("vedetta civica"), il dipendente pubblico che denuncia condotte illecite poste in essere all'interno dell'ente di appartenenza;
- per whistleblowing, le procedure volte ad incentivare le segnalazioni ed al tempo stesso a tutelare il dipendente che segnala illeciti.

4. Oggetto della segnalazione

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del whistleblowing. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico.

In particolare, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti (es.: peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio, malversazione a danno dello Stato, rifiuto o omissione d'atti d'ufficio, falso ideologico, falso materiale, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, truffa, furto, minaccia, violenza privata.....);
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni dell'Ente sanzionabili in via disciplinare (es.: mancato rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza del lavoro e della salute dei lavoratori; utilizzo dei beni - auto, telefono, strumenti informatici - dell'Amministrazione per fini personali);
- che consistono in illegittimità o illeciti amministrativi e che possono comportare danni patrimoniali all'Ente o altra pubblica amministrazione o alla collettività.
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'Ente;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'azienda.
- Il whistleblowing non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alle altre discipline e procedure in essere.

5. Contenuto della segnalazione

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- a) generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'ente;
- b) una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- c) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- d) se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
- e) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

Resta fermo il requisito della veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

Le segnalazioni anonime devono essere trasmesse, per opportuna conoscenza, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

6. Modalità e destinatari della segnalazione

La segnalazione può essere indirizzata:

- a) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente;
- b) all'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC;
- c) all'Autorità giudiziaria ordinaria;
- d) alla Corte dei conti;

Se la segnalazione riguarda il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente, va indirizzata direttamente all'ANAC.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione al suddetto soggetto non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

La segnalazione può essere presentata

1. mediante la piattaforma appositamente creata e fruibile dai soggetti legittimati presente nel sito del Comune di Cagliari > Amministrazione trasparente > Altri contenuti > Prevenzione della corruzione > Segnalazione condotte illecite – Whistleblowing;
2. mediante invio, all'indirizzo di posta elettronica a tal fine appositamente attivato, **“segnalazioneilleciti@comune.cagliari.legalmail.it”** In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;
3. utilizzando la piattaforma appositamente predisposta;
4. a mezzo del servizio postale o tramite posta interna; in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura “riservata/personale”;

La segnalazione ricevuta è protocollata e custodita con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza.

All'atto del ricevimento della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha cura di coprire i dati identificativi del segnalante per tutta la durata dell'istruttoria del procedimento.

7. Verifica della fondatezza della segnalazione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), all'atto del ricevimento della segnalazione, provvede ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività.

Il “Responsabile” (RPCT), nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, può effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

Il “Responsabile” (RPCT) può eventualmente contattare direttamente il “segnalante” e riceverlo in un luogo protetto, per garantire la sua massima riservatezza, per acquisire ogni ulteriore tipo di informazione utile circa l'episodio che denuncia.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell'Ente e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate).

La segnalazione, dopo avere subito l'anonimizzazione e l'oscuramento in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante, può essere trasmessa, a cura del “Responsabile” (RPCT), ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere:

le risultanze dell'istruttoria devono essere comunicate al "Responsabile" (RPCT) non oltre 30 giorni dalla ricezione della segnalazione, salvo proroga, per giustificato motivo, di ulteriore 15 giorni.

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

- a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura dell'ente di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, purché la competenza, per la gravità dei fatti, non spetti direttamente all'UPD, che in tal caso viene opportunamente attivato
- a presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente, nelle fattispecie più gravi, e se sussistono i presupposti di legge;
- a 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.

Il "Responsabile" (RPCT), a conclusione degli accertamenti, e comunque entro 60 giorni dal ricevimento della segnalazione, informa dell'esito o dello stato dello stesso il segnalante, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela.

8. Forme di tutela del whistleblower

Il dipendente pubblico che segnala condotte illecite è sottoposto a particolari forme di tutele; infatti, l'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Sono vigenti quindi stretti obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower con sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del Codice penale o dell'art. 2043 del Codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l'identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Pertanto, fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni 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 dall'ordinamento.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei casi in cui:

- vi sia il consenso espresso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato, sempre che tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

La segnalazione del whistleblower è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 8 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii..

Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della legge n. 241/90.

Il dirigente quale superiore gerarchico, che riceve informazioni da un proprio collaboratore, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente.

In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il dirigente risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

La comunicazione dell'identità del segnalante al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, da parte del dirigente, non integra gli estremi della violazione dell'obbligo di protezione.

I segnalanti che denunciano all'Autorità giudiziaria ordinaria o alla Corte dei Conti o al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, licenziati o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla denuncia.

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

Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione, direttamente o tramite l'organizzazione sindacale a cui conferisce mandato, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per metterlo in condizioni di valutarne la fondatezza e i possibili interventi di azione, per ripristinare la situazione o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e per perseguire, disciplinarmente, l'autore della discriminazione.

Il legislatore ha invertito l'onere della prova in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari: non sarà più il *whistleblower* che dovrà dimostrare di aver subito discriminazione a causa della segnalazione, ma è l'ente che dovrà provare l'estraneità di ogni misura adottata rispetto alla segnalazione. L'adozione di misure discriminatorie a seguito di whistleblowing, che abbia avuto anche come destinatario il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, può essere altresì segnalata direttamente dallo stesso interessato all'ANAC che informa l'Ispettorato per la funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza.

Le tutele del presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante o comunque per reati commessi con la denuncia, o responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

L'Ente promuove, a tutela dei segnalanti, un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione degli illeciti, a tutela del pubblico interesse, nell'ambito dei percorsi di formazione sull'etica pubblica e di codice di comportamento dei pubblici dipendenti, nonché mediante avvisi sui siti web istituzionale e intranet dell'Ente.

9. Responsabilità del segnalante

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

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

Inoltre, nel caso in cui, a seguito di verifiche interne, la segnalazione risulti priva di ogni fondamento sono valutate azioni di responsabilità disciplinare o penale nei confronti del segnalante, salvo che questi non produca ulteriori elementi a supporto della propria denuncia.

Se al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero all'esito dell'accertamento dell'ANAC risulti l'infondatezza della segnalazione e che la stessa non è stata effettuata in buona fede, il segnalante è sottoposto a procedimento disciplinare, al termine del quale può essere irrogata anche la misura sanzionatoria del licenziamento senza preavviso.