

PROTOCOLLO OPERATIVO PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE DA PARTE DEL DIPENDENTE DEL COMUNE DI MONTECRETO E RELATIVE FORME DI TUTELA.

Premesse

Il whistleblower è chi conosce un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni e decide di segnalarlo a una persona o a un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità.

«Whistleblowing» è l'attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere le segnalazioni.

Alla luce della di quanto sopra, per attivare un corretto sistema di segnalazione gli aspetti centrali sono:

- la disciplina esaustiva del flusso informativo
- la riservatezza circa l'identità del soggetto segnalante, del soggetto segnalato e del contenuto della segnalazione
- la tutela del soggetto segnalante da atti ritorsivi e/o discriminatori, anche solo potenziali.

Inquadramento normativo

Con la **legge n. 190/2012** ("Legge anticorruzione") è stata introdotta nell'ordinamento italiano la prima forma di tutela espressa della figura del whistleblower, seppur circoscritta al settore del pubblico impiego.

All'art. 54 bis d.lgs. n. 165/2001 ("TU Pubblico Impiego") si è delineata la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, prevedendo:

- La tutela del posto di lavoro: il pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia
- La tutela dell'identità del segnalante: viene stabilito che l'identità del segnalante non può essere rivelata nell'ambito del procedimento disciplinare senza il suo consenso, con due rilevanti eccezioni:
 - ✓ che la contestazione dell'addebito disciplinare contro la persona oggetto della segnalazione sia fondata esclusivamente sul contenuto della segnalazione stessa
 - ✓ che la conoscenza dell'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per ragioni di difesa del segnalato.

La **legge 30 novembre 2017, n. 179** "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" ha introdotto delle modifiche rilevanti alla disciplina esistente, tra cui:

- l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione;
- la valorizzazione del ruolo del RPCT nella gestione delle segnalazioni;
- il sistema generale di tutela e protezione del segnalante che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione
- la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

Successivamente, il **d.lgs. 24/2023**, "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle

persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", ha recepito la Direttiva UE di cui alla rubrica. Di seguito le principali novità:

- ✓ Specificazione dell'ambito soggettivo;
- ✓ Ampliamento del novero dei soggetti, persone fisiche, che possono essere protetti per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche;
- ✓ Espansione dell'ambito oggettivo, cioè di ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione nonché distinzione tra ciò che è oggetto di protezione e ciò che non lo è;
- ✓ Disciplina di tre canali di segnalazione e delle condizioni per accedervi: interno (negli enti con persona o ufficio dedicato oppure tramite un soggetto esterno con competenze specifiche), esterno (gestito da ANAC) nonché il canale della divulgazione pubblica (tramite stampa o social media).

Il presente protocollo, in conformità alla normativa vigente, dà indicazioni sulla nuova procedura di segnalazione.

Ambito soggettivo - Chi è tutelato in caso di segnalazione

Le norme in materia di whistleblowing si applicano a tutti i dipendenti del Comune di Montecreto, assunti a tempo determinato o indeterminato.

Sono altresì legittimate a segnalare e godono delle tutele previste dalla normativa le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico in qualità di:

- Dipendenti degli organismi di diritto pubblico
- Dipendenti dei concessionari di pubblico servizio
- Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico
- Lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione
- Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
- Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
- Azionisti (persone fisiche)
- Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico

Ambito oggettivo – Che cosa segnalare

L'oggetto delle segnalazioni non è individuato dalla legge in modo tassativo o rigido: nell'ambito di applicazione della legge possono essere incluse tutte le condotte illecite riferite a comportamenti che danneggiano o possono danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione.

Tra queste, in particolare, rilevano:

- le condotte riconducibili in astratto a reati contro la pubblica amministrazione ai sensi del Libro II - Titolo II del Codice penale (a mero titolo esemplificativo, concussione di cui all'art. 317, corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio di cui all'art. 319 c.p.);

- le condotte in cui si riscontri un abuso a fini di vantaggio personale delle funzioni o delle mansioni svolte (ad esempio: violazione delle regole del Codice di comportamento, dei doveri di riservatezza, dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, del segreto d'ufficio).

Sono situazioni che il segnalante ha conosciuto "in ragione del rapporto di lavoro", da intendersi in senso lato e quindi anche non relative all'ufficio di appartenenza.

Non sono invece riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del whistleblower:

- richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro, per le quali occorre fare riferimento all'Ufficio Personale o, per quanto di competenza, al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG);
- meri sospetti o voci.

Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono esserci elementi

circostanziati, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto.

È inoltre necessario che il segnalante indichi l'eventuale sussistenza di un proprio interesse privato collegato alla segnalazione.

Resta ferma la disciplina relativa all'obbligo di denuncia di reato da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio ai sensi degli articoli 361 e 362 c.p. e dell'art. 331 c.p.p.

A chi e come presentare la segnalazione all'interno dell'Amministrazione

Il dlgs. 24/2023 prevede che la scelta del canale di segnalazione non sia rimessa alla discrezione del whistleblower in quanto in via prioritaria è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo al ricorrere di una delle condizioni di cui all'art. 6, è possibile effettuare una segnalazione esterna.

La segnalazione all'interno dell'Amministrazione deve essere presentata al RPCT mediante il canale messo a disposizione dall'Ente al seguente link:
<https://comunediMontecreto.whistleblowing.it/#/>

Il nominativo e i dati di contatto del RPCT sono disponibili nella sezione Anticorruzione.

Qualora la condotta illecita sia riferibile al RPCT stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

La segnalazione deve essere circostanziata e vi deve essere la possibilità di identificare il segnalante, per evitare di impegnare l'Amministrazione su meri sospetti o voci.

La piattaforma è dotata di un protocollo di crittografia idoneo a garantire in modo rafforzato la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata.

Il "segnalante" è tenuto altresì a indicare tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione.

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

- a) la data e/o il periodo in cui si è verificato il fatto
- b) il luogo fisico in cui si è verificato il fatto
- c) una valutazione del segnalante circa il fatto che lo stesso ritenga che le azioni od omissioni commesse siano:
 - 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 al Comune di Montecreto o ad altro Ente Pubblico;
 - suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine del Comune;
 - altro (specificare)

d) descrizione del fatto;

e) autore/i del fatto;

f) eventuali allegati a sostegno della segnalazione;

g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Istruttoria ed esiti della segnalazione.

Il RPCT, ricevuta la segnalazione, svolge l'istruttoria e i necessari approfondimenti, tutelando la riservatezza del segnalante. In ogni caso, il RPCT è tenuto a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che la possa rivelare. Nel corso dell'istruttoria, il RPCT può chiedere informazioni ad altri Responsabili e dipendenti, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con tempestività e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare.

Il RPCT può disporre l'archiviazione della segnalazione nei casi in cui essa appaia manifestamente infondata o inammissibile (per esempio per mancanza di elementi di fatto idonei a giustificare gli accertamenti, generica o priva dei dati obbligatori da indicare nel modulo facsimile) o nei casi in cui essa attenga a questioni non rientranti nella sua competenza.

In ogni caso, Il RPCT – ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato – può chiedere al whistleblower le necessarie integrazioni e deve tenere traccia dell'attività svolta al fine

di fornire al segnalante le informazioni concernenti lo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Salvo che disponga l'archiviazione, il RPCT, completata l'istruttoria, segnala la questione ai soggetti terzi competenti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ossia a seconda dei casi:

a) al Responsabile della struttura di appartenenza del personale incolpato per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari di competenza;

b) all'Ufficio per i procedimenti disciplinari per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione di sanzioni di competenza dell'Ufficio stesso;

c) all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica per i profili di eventuale rispettiva competenza. Salvo il consenso espresso dall'interessato, nelle trasmissioni ai soggetti interni sopraindicati non è indicato il nome del segnalante; in caso di trasmissione ai soggetti esterni sarà evidenziato che il segnalante gode della tutela riservata dalla legge al whistleblower.

Le tutele garantite al segnalante: anonimato e divieto di discriminazione.

La tutela del whistleblower è diretta a evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze dannose. Sono previste forme di garanzia della riservatezza sul nome del segnalante e il divieto di ritorsione da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

La legge 179/2017 ha inoltre espressamente previsto che l'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e alla prevenzione e repressione delle malversazioni costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio ai sensi del Codice penale e del codice civile purché siano contattati i soggetti stabiliti dalla legge e non siano utilizzate modalità eccedenti rispetto alla finalità di eliminazione dell'illecito.

Con riguardo alla tutela dell'anonimato, è stabilito che:

- senza il consenso dell'interessato, l'identità del segnalante non può essere rivelata, salvo quanto stabilito per il procedimento penale e davanti alla Corte dei conti;

- la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e all'accesso generalizzato di cui all'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

La legge 179/2017 precisa che, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dell'incolpato, la rivelazione dell'identità del segnalante può avvenire solo con il suo consenso.

A garanzia del diritto di difesa dell'incolpato, qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione, la stessa potrà essere utilizzata solo se il segnalante acconsente alla rivelazione della sua identità.

Al whistleblower è riconosciuta tutela anche nei confronti di eventuali ritorsioni da parte dell'Amministrazione di appartenenza: non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa, con effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione. È a carico dell'Amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e in caso di licenziamento a motivo della segnalazione il whistleblower ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro. Qualora il whistleblower ritenga di essere oggetto di una delle suddette misure discriminatorie può rivolgersi ad ANAC direttamente. Medesima comunicazione all'ANAC può essere fatta dalle organizzazioni sindacali rappresentate nell'Ente. L'ANAC informa il Dipartimento della Funzione pubblica o gli altri organi preposti e svolge altresì un procedimento che può concludersi con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del responsabile della misura discriminatoria. Le tutele non sono garantite nei casi in cui, anche con sentenza di primo grado, sia accertata la responsabilità penale del whistleblower per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero sia dichiarata la sua responsabilità civile, sempre in relazione alla segnalazione, nei casi di dolo o colpa grave. Qualora il procedimento penale instauratosi a seguito della denuncia del whistleblower venga archiviato, il segnalante può comunque conservare le tutele previste dall'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Segnalazioni all'ANAC

L'Autorità competente per le segnalazioni esterne, anche del settore privato, è l'ANAC.

E' possibile segnalare all'Autorità solo laddove ricorra una delle seguenti condizioni:

- ✓ non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'art. 4, dlgs. 24/2023;
- ✓ la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- ✓ la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- ✓ la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Divulgazione pubblica

Il d.lgs. 24/2023 individua la divulgazione pubblica come il "rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone".

La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista se ricorre una delle seguenti condizioni:

- ✓ ha previamente effettuato una segnalazione interna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti (tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione);
- ✓ ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC la quale non ha avuto riscontro entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento;
- ✓ ha effettuato una segnalazione pubblica ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- ✓ ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Denuncia all'autorità giudiziaria

Il decreto 24/2023 riconosce ai soggetti tutelati anche la possibilità di valutare di rivolgersi all'Autorità giudiziaria o contabile, per inoltrare una denuncia. In linea con le indicazioni già fornite da ANAC nelle Linee guida n. 469/2021, si precisa che qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo – ai sensi del combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria o contabile i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale. In ogni caso che l'ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l'obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal whistleblower che può segnalare anche illeciti di altra natura. Resta fermo che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele previste dal decreto per le ritorsioni subite. Le stesse regole sulla tutela della riservatezza e del contenuto delle segnalazioni vanno rispettate dagli uffici delle Autorità giurisdizionali cui è sporta la denuncia.

La responsabilità del segnalante

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. Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso, quali per esempio 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. In tal caso – venendo meno il diritto all'anonimato del segnalante - si provvederà ad informare il "denunciato" per eventuali conseguenti procedure da intraprendere. La procedura utilizzata sarà sottoposta a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.

Il RPCT
Dott.ssa Elena Balestrieri