



SEGRETERIA GENERALE

RACCOLTA DEGLI STATUTI E REGOLAMENTI IN VIGORE NEL COMUNE DI AREZZO

Disciplinare approvato con della Delibera Giunta Comunale n. 42 del 17.02.2020.

DISCIPLINARE



**GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI
CONDOTTE ILLECITE PRESENTATE
DAL DIPENDENTE PUBBLICO (C.D.
“WHISTLEBLOWING”)**

Comune di Arezzo

Whistleblowing. Linee procedurali per la segnalazione di illeciti o irregolarità e disciplina della tutela del segnalante (whistleblower).

1. Il sistema di segnalazione	3
2. Soggetti tutelati	3
3. Procedura di segnalazione	3
3.1. <i>Oggetto della segnalazione</i>	4
3.1.1 Fatti e condotte illeciti.....	4
3.1.2 Interesse all'integrità della pubblica amministrazione	4
3.1.3 Nesso con il rapporto di lavoro.....	5
3.2. <i>Elementi delle segnalazioni</i>	5
3.3. <i>Trattamento delle segnalazioni anonime</i>	5
4. Tutela del whistleblower e sue condizioni.....	5
4.1. <i>Tutela della riservatezza</i>	6
4.2. <i>Tutela da misure discriminatorie</i>	6
4.3. <i>La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto</i>	6
4.4. <i>Condizioni per la tutela</i>	7
4.5. <i>Tutela della segretezza del segnalato</i>	7
5. La gestione delle segnalazioni	7

1. Il sistema di segnalazione

È individuato nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (in seguito anche "RPTC" o "Responsabile"), il soggetto destinatario delle seguenti tipologie di segnalazioni:

1. segnalazioni da parte del dipendente pubblico, che intende segnalare condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.);
2. segnalazioni da parte di lavoratori o collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore del Comune di Arezzo.

Si intende:

- a) per "whistleblower", il dipendente pubblico che segnala agli organi legittimati ad intervenire violazioni, irregolarità o abusi commessi ai danni dell'interesse pubblico a cui abbia assistito o di cui sia venuto a conoscenza in ragione dello svolgimento o in occasione della propria attività lavorativa.
- b) per "dipendente pubblico", si intende il dipendente del Comune di Arezzo, 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. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, a disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.
- c) per "whistleblowing", le procedure volte ad incentivare le segnalazioni ed al tempo stesso a tutelare il dipendente che segnala illeciti.

2. Soggetti tutelati

L'istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela della singola persona fisica. In particolare, le segnalazioni possono essere effettuate dai dipendenti pubblici come definiti al par. 1.

In caso di trasferimento, di comando o distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra Amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'Amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione: in tal caso, la segnalazione va inoltrata all'Amministrazione cui i fatti si riferiscono.

3. Procedura di segnalazione

Le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro possono essere inviate, senza ordine di preferenza, al RPTC del Comune di Arezzo o ad ANAC, ovvero trasmesse, sotto forma di denuncia, all'autorità giudiziaria o contabile.

Al fine di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto delle segnalazioni (e della relativa documentazione) attraverso idonei strumenti di crittografia, il dipendente che intenda effettuare la segnalazione di condotte illecite al RPTC del Comune di Arezzo potrà utilizzare l'apposita procedura informatica con accesso attraverso apposito link nel sito istituzionale dell'Ente.

Le comunicazioni tra whistleblower e RPTC avverranno esclusivamente attraverso la suddetta procedura informatica, con garanzia di anonimato.

Spetta al RPTC la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali stabiliti normativamente per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

L'esame preliminare della segnalazione avviene entro il termine di cinque giorni lavorativi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione:

- nel caso in cui il RPCT riscontri la presenza dei suddetti requisiti, entro il medesimo termine, egli dà avvio dell'istruttoria;
- ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al whistleblower di integrarla, entro un termine massimo di dieci giorni lavorativi dalla richiesta.

Per la definizione dell'istruttoria il termine è di trenta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa. Il suddetto termine potrà esser esteso dal RPCT fino ad un massimo di centoventi giorni, fornendone adeguata motivazione comunicata al segnalante.

3.1. Oggetto della segnalazione

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dalla vigente disciplina in materia di whistleblowing, i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato;
- è necessario che la segnalazione
 - sia effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";
 - che abbia ad oggetto "condotte illecite" di cui il dipendente sia venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro";
 - che sia stata inoltrata ad almeno uno dei destinatari indicati dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii..

3.1.1 Fatti e condotte illeciti

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Può altresì formare oggetto di segnalazione un'attività illecita intrapresa, ma non ancora perfezionata, in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa.

3.1.2 Interesse all'integrità della pubblica amministrazione

Il contenuto della segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve rispondere alla salvaguardia dell'*interesse all'integrità della pubblica amministrazione*. Pur ammettendosi che nelle segnalazioni un interesse personale possa concorrere con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione, tuttavia non risulta ammissibile che l'istituto possa essere utilizzato nell'interesse esclusivo personale del segnalante.

La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta all'RPCT del Comune di Arezzo, sulla base di elementi oggettivi e considerando il tipo e le caratteristiche dell'illecito segnalato. Andrà anche valutata la eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante. Ad esempio, lamentele di carattere personale del segnalante 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 whistleblower.

Il segnalante è tenuto a dichiarare sin dall'inizio la presenza di un eventuale interesse privato collegato alla segnalazione ed a circostanziare quanto più possibile i fatti, al fine di consentire a chi tratta la segnalazione di comprendere e valutare la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione.

3.1.3 Nesso con il rapporto di lavoro

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.

Giova precisare che la protezione prevista dalla vigente normativa non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo.

Naturalmente rientra nel concetto di rapporto di lavoro anche l'ipotesi in cui un dipendente preste servizio presso un'altra pubblica amministrazione in posizione di comando, distacco (o situazioni analoghe). In tali casi la segnalazione va inoltrata al RPCT dell'amministrazione presso cui si presta servizio o ad ANAC.

3.2. Elementi delle segnalazioni

La segnalazione deve essere il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT.

In particolare, devono risultare chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati. Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo le modalità da quest'ultima individuate.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché ogni altra indicazione che possa contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato.

3.3. Trattamento delle segnalazioni anonime

Non dichiarando le proprie generalità, la segnalazione sarà presa in considerazione solo se adeguatamente circostanziata e con tutti gli elementi informativi utili per verificarla indipendentemente dalla conoscenza del segnalante. Si ricorda che effettuando una segnalazione in forma anonima non si ottengono le tutele previste per i dipendenti pubblici e che la priorità di gestione sarà più bassa.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false.

4. Tutela del whistleblower e sue condizioni

Il sistema di protezione rafforzato che la legge 179 del 2017 riconosce al whistleblower si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (cfr. § 4.1);
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata (cfr. § 4.2);
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs.165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231 del 2001) sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 del c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art.2015 c.c.) (cfr. § 4.3).

4.1. Tutela della riservatezza

L'Amministrazione comunale, la quale riceve e tratta le segnalazioni, garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive adottate a seguito della segnalazione.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Qualora per ragioni istruttorie altri soggetti ne debbano essere messi a conoscenza, i suddetti dati verranno oscurati.

In ragione della tutela della riservatezza, la segnalazione e della documentazione ad essa allegata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 54-bis, comma 4, del d.lgs. 165/2001), nonché all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2 del, d.lgs.33/2013.

I soli limiti cui va incontro la garanzia di riservatezza sono quelli indicati dalle vigenti disposizioni di legge (attualmente il comma 3 dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, con riferimento al procedimento penale, al procedimento dinanzi alla Corte dei conti ed al procedimento disciplinare).

La violazione della riservatezza dell'identità del segnalante è fonte di responsabilità disciplinare.

Nel momento in cui la segnalazione o la relazione di risultanze istruttorie redatta dal RPCT nello svolgimento delle proprie attività di competenza venga inoltrata a soggetti terzi, saranno espunti tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, al Dipartimento della funzione pubblica, o ad altro ente, da parte del RPCT, la trasmissione avverrà avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001.

Il RPCT comunicherà al whistleblower a quale soggetto esterno o amministrazione la segnalazione sia stata trasmessa. Tale soggetto è da considerare, da quel momento, responsabile del trattamento dei dati.

Resta fermo che laddove, nel contesto di indagini penali e contabili, l'Autorità giudiziaria o contabile chiedano al RPCT, per esigenze istruttorie, di conoscere l'identità del segnalante l'Amministrazione comunale può procedere a fornire tale indicazione, avvertendo preventivamente il segnalante.

4.2. Tutela da misure discriminatorie

Il dipendente che effettua segnalazioni relative a fatti illeciti non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'Amministrazione sono nulli e, in caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro. Resta fermo che la nullità può essere accertata in sede di autotutela. Resta altresì fermo che l'accertamento della nullità di provvedimenti amministrativi e l'ordine di "reintegro" in caso di licenziamento resta di esclusiva competenza della magistratura.

Le supposte misure discriminatorie devono essere comunicate ad ANAC secondo le modalità da essa definite. È affidato all'Autorità il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti.

Spetta all'amministrazione pubblica o all'ente dimostrare che le misure e resta a carico della stessa dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

ANAC applica al responsabile che ha adottato misure ritorsive una sanzione amministrativa pecuniaria nei termini di legge.

4.3. La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto

La rivelazione effettuata dal whistleblower, perseguendo «l'interesse all'integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private», è qualificata come «giusta causa» di rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di

“rivelazione e utilizzazione del segreto d’ufficio” (art. 326 c.p.), “rivelazione del segreto professionale” (art. 622 c.p.), “rivelazione dei segreti scientifici e industriali” (art. 623 c.p.).

È escluso che il whistleblower possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).

Il diritto del dipendente pubblico di segnalare fatti illeciti e di godere delle tutele di cui all’art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, discende dalla presenza delle condizioni elencate di seguito:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare l’interesse all’integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni (art. 3, co. 1, legge n. 179/2017);
- il segnalante non deve essere un soggetto esterno all’amministrazione che sia venuto a conoscenza della notizia «in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza» con l’ente, l’impresa o la persona fisica interessata (art. 3, co. 2, art. 3, legge n. 179/2017);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d’ufficio, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell’eliminazione dell’illecito (art. 3, co. 3, art. 3, legge n. 179/2017) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

In assenza di tali presupposti, l’aver fatto una rivelazione di fatti illeciti in violazione degli artt. 326, 622, 623 c.p.) e dell’art. 2015 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale.

4.4. Condizioni per la tutela

Le tutele previste dall’art. 54-bis nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o per colpa.

Resta fermo che nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, venga poi “ribaltata” nei successivi gradi di giudizio sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall’art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

Qualora il whistleblower si sia rivolto oltre che all’Amministrazione o ad ANAC anche all’autorità giudiziaria, laddove il procedimento penale instauratosi in seguito alla sua denuncia, venga archiviato egli conserva comunque le tutele previste dall’art. 54-bis.

4.5. Tutela della segretezza del segnalato

L’Amministrazione adotta le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato, conformemente ai principi stabiliti dalla Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016,

La tutela del segnalato si applica fatte salve le previsioni di legge che impongono l’obbligo di comunicare il nominativo del soggetto segnalato sospettato di essere responsabile della violazione (ad esempio richieste dell’Autorità giudiziaria o contabile).

5. La gestione delle segnalazioni

Ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al whistleblower di integrarla.

Una volta valutata l’ammissibilità della segnalazione il RPCT avvia l’istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate, al fine di verificare la sussistenza o meno di quanto rappresentato nella segnalazione.

Per lo svolgimento dell’istruttoria il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale a ciò

dedicato nella piattaforma informatica. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone, tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora invece il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione, egli si attiverà presso gli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, trasmettendo una relazione di risultanze istruttorie riferendo circa le attività svolte, per il prosieguo della gestione della segnalazione, avendo sempre cura di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante. Il RPCT allega a tale relazione la documentazione che ritiene necessaria espungendo tutti i riferimenti che possano consentire di risalire all'identità del segnalante. Resta fermo che gli organi riceventi da quel momento sono titolari del trattamento dei dati.

Non spetta, invece, al RPCT, in quanto tale, accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'Amministrazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta per il RPCT la sanzione pecuniaria di ANAC da irrogare ai sensi del "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio" (art. 54-bis, co. 6, d.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.).

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle attività svolte, il RPCT, anche avvalendosi di idonei strumenti informatici, assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto per un periodo di cinque anni dalla ricezione, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e sul loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.