

# COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

## PROVINCIA DI PAVIA

A TUTTI I DIPENDENTI DEL  
COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

E, p.c.

AL SINDACO DEL COMUNE DI  
SAN ZENONE AL PO

SEDE

**OGGETTO: TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE GLI ILLECITI (WHISTLEBLOWING) – ATTIVAZIONE PROCEDURA PER LA RACCOLTA DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI DA PARTE DI DIPENDENTI PUBBLICI DEL COMUNE DI SAN ZENONE AL PO -**

### **Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità (*whistleblowing*)**

#### **1. FONTE NORMATIVA**

Nella Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14.12.2017 è stata pubblicata 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”* che entrerà in vigore dal prossimo 29.12.2017.

Per le Amministrazioni Pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'art. 54 – bis del D. Lgs. 165/2001 disciplina il *“whistleblowing”* dal 2012, anno in cui la Legge *“Anticorruzione”* n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La nuova legge sul *whistleblowing* ha riscritto l'articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione, il pubblico dipendente che, *“nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”*, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'A.N.A.C., 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”*.

Il nuovo art. 54-bis prosegue prevedendo che *“l'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'A.N.A.C. dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'A.N.A.C. 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. DEFINIZIONI**

Con l'espressione *whistleblower* si fa riferimento al dipendente di un'amministrazione che segnala violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico agli organi legittimati ad intervenire.

# COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

## PROVINCIA DI PAVIA

La segnalazione (cd. *whistleblowing*), in tale ottica, è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il *whistleblower* contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

Il *whistleblowing* è la procedura volta a incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il *whistleblower*.

Lo scopo principale del *whistleblowing* è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente.

### 2. SCOPO E FINALITA' 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 dalla presente procedura 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. AMBITO DI APPLICAZIONE

La nuova disposizione ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela.

L'articolo 54 – bis, infatti, si applica:

- ai dipendenti pubblici;
- ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile;
- ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

### 4. OGGETTO DELLA SEGNALEZIONE

Non esiste una lista tassativa di “*condotte illecite*” che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*.

Richiamando il contenuto dell'art. 3 della determinazione ANAC n. 6/2015, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni 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 le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro*”.

Le condotte illecite riguardano situazioni delle quali il denunciante sia venuto a conoscenza “*in ragione del rapporto di lavoro*”. In pratica, tutto quanto ha appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché le notizie che abbia acquisito svolgendo le mansioni lavorative.

# COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

## PROVINCIA DI PAVIA

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 alla disciplina e alle procedure di competenza dell' Ufficio Personale.

### 5. CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

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:

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'azienda;
- una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- 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;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- 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, purché recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, verranno prese in considerazione ove si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (esempio indicazioni di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

### 6. MODALITA' E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

Il Comune mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori a qualsiasi titolo un apposito modello il cui utilizzo rende più agevole e rispondente ai requisiti della presente procedura. Il modello è reperibile nel sito web del Comune nella sezione "*Amministrazione trasparente*".

La segnalazione va indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ente, il quale potrà avvalersi del supporto di un nucleo ristretto di persone per la gestione delle segnalazioni. Ovviamente, i componenti del nucleo, riguardo alla segnalazioni di condotte illecite, saranno assoggettati agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il responsabile anticorruzione.

La segnalazione ricevuta da un Responsabile dell'Ente deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata e la tenuta del relativo registro.

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

# COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

## PROVINCIA DI PAVIA

In attesa dell'adozione di apposite procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, la segnalazione può essere presentata a mezzo del servizio postale o *brevi manu*; 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 “*All'attenzione del Responsabile della prevenzione della corruzione riservata/personale*”.

La segnalazione dell'illecito può essere inoltrata:

- in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- o in alternativa, all'ANAC, all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti.

### 7. FORME DI TUTELA DEL *WHISTLEBLOWER*

#### A) Obblighi di riservatezza sull'identità del *whistleblower* e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso “*documentale*” previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241; inoltre, seppur la legge non lo prevede espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico generalizzato di cui agli articoli 5 e 5 – *bis* del D. Lgs. 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve 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. Mentre nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'Amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, 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*”.

#### B) Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

La nuova legge 179/2017 ha introdotto delle sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing. Il comma 6 del nuovo articolo 54 – bis prevede che qualora l'A.N.A.C. accerti “*misure discriminatorie*” assunte contro il denunciante da parte dell'Amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'A.N.A.C. stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le “*misure discriminatorie o ritorsive*”, adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da “*ragioni estranee*” alla segnalazione stessa.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione sono nulli e 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.

# COMUNE DI SAN ZENONE AL PO

## PROVINCIA DI PAVIA

### 8. RESPONSABILITA' DEL *WHISTLEBLOWER*

L'art. 54-bis previsto dalla legge "*anticorruzione*" n. 190/2012 stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o di diffamazione. La tutela terminava quando la segnalazione riguardava informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L'ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell'art. 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'A.N.A.C. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non sono garantite "*nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado*" la responsabilita' penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia ovvero venga accertata la sua responsabilita' civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

San Zenone al PO, 31 gennaio 2018

  
IL SEGRETARIO COMUNALE  
Dott. Pasquale Vittorio De Marco