

TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA LA GLI ILLECITI (WHISTLEBLOWING)

ATTIVAZIONE PROCEDURA PER LA RACCOLTA DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI e IRREGOLARITA' DA PARTE DI DIPENDENTI¹ DEL COMUNE DI POGGIO A CAIANO

1 – FONTI NORMATIVE, NATURA DELL'ISTITUTO E FINALITA'

La legge 179 del 2017 ha regolamentato in modo completo l'istituto del c.d *whistleblowing* sostituendo, tra l'altro, l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001, rubricato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”² ed introducendo nel nostro ordinamento misure finalizzate a incentivare e favorire l'emersione di fattispecie di illecito mediante segnalazioni, tutelando nel contempo, in ragione della sua funzione sociale, il segnalante stesso; tale procedura è, appunto, nota nei paesi anglosassoni come *whistleblowing*.

Con l'espressione *whistleblower* si fa riferimento, infatti, al dipendente di un'amministrazione che segnala agli organi legittimati ad intervenire, violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico . La segnalazione, 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. Lo scopo principale del *whistleblowing* è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente.

Successivamente, il D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, in 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 abrogato l'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 ed ha raccolto in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute alla persona fisica che, in ragione di una conoscenza maturata nell'ambito del proprio contesto lavorativo, segnala, divulga o denuncia alla autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledano l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica.

La nuova normativa prevede oneri in capo alle organizzazioni pubbliche e private e, in particolare, prevede che tutti gli enti pubblici devono dotarsi di procedure interne per la gestione delle segnalazioni

1 La presente disciplina si estende a dipendenti e collaboratori del Comune di Poggio a Caiano nonché a dipendenti e collaboratori di imprese appaltatrici di lavori, servizi e forniture come meglio specificato al paragrafo 2.

2 Articolo introdotto dall'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) e sostituito dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

Con il presente documento il comune di Poggio a Caiano adotta la procedura e gli accorgimenti organizzativi e tecnici utili a garantire la tutela di chi segnala con l'intento di rimuovere i dubbi e le incertezze circa la procedura stessa nonché quei fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, con la presente procedura si intende 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.

Per quanto qui di seguito non espressamente disciplinato, si rimanda al D.Lgs. n. 24/2023 e alle Linee guida dell'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) approvate con delibera n. 311 del 12.7.2023 aventi ad oggetto: "Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne".

2- CHI PUÒ EFFETTUARE LA SEGNALAZIONE

Può presentare la segnalazione il personale dipendente del Comune di Poggio a Caiano, degli enti di diritto privato in controllo pubblico ex art. 2359 c.c da parte del Comune, i lavoratori autonomi, i collaboratori, i lavoratori che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere per il Comune; chi svolge attività di libero professionista, di consulenza, di volontariato o tirocinio (retribuito e non) presso il comune di Poggio a Caiano, nonché le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso il Comune. La segnalazione può avvenire in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato (durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali), durante il periodo di prova e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico.

La procedura protegge anche l'identità dei soggetti facilitatori, ossia le persone fisiche che assistono una persona segnalante nel processo di segnalazione ed operanti all'interno del medesimo contesto lavorativo.

3 - OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del whistleblowing. Vengono considerate rilevanti tutte le segnalazioni che riguardano comportamenti,

rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico e dei quali il soggetto segnalante sia venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro".

Le segnalazioni possono riguardare violazioni del diritto nazionale o dell'Unione europea, compresi i fondati sospetti aventi ad oggetto illeciti amministrativi, civili, contabili o penali, nonché condotte illecite rilevanti ai sensi della Legge n. 190/2012 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti. Tra le violazioni sono da ricomprendere tutti gli illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai settori indicati all'art. 2 co.1 lett. a) del D.lgs. n. 24/2023 e, in particolare: - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; - atti od omissioni riguardanti il mercato interno; - atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Le condotte illecite oggetto di segnalazioni meritevoli di tutela comprendono, dunque, oltre all'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), anche tutte quelle 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*.

Il *whistleblowing* non riguarda, invece, doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrino nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla specifica disciplina in materia di procedimenti disciplinari, pari opportunità, ecc..

Non sono, inoltre, ricomprese tra quanto può formare oggetto di segnalazione le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili.

Eventuali segnalazioni rientranti in tale casistica saranno considerate inammissibili e conseguentemente archiviate.

4 – CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Le segnalazioni devono essere il più possibile circostanziate ed offrire il maggior numero di elementi al fine di consentire all'Amministrazione di effettuare le dovute ed appropriate verifiche a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione, deve preferibilmente essere redatta sull'apposito **modulo** qui allegato (Allegato 1), deve essere sottoscritta e contenere i seguenti elementi:

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'Ente;
- 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 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 solo ove si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari e 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.).

5 – PROCEDURA DI SEGNALAZIONE

Il soggetto che gestisce le segnalazioni di *whistleblowing* all'interno del comune di Poggio a Caiano è il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) che può avvalersi di un gruppo di lavoro a supporto dell'attività, individuato con apposito provvedimento dello stesso RPCT e appositamente autorizzato dal comune di Poggio a Caiano.

Chi intende effettuare la segnalazione deve utilizzare uno dei seguenti canali:

- segnalazioni **in forma scritta**: tramite apposito modulo sulla piattaforma informatica dedicata³ e raggiungibile dal sito web istituzionale, sezione Amministrazione trasparente, sottosezione “Altri contenuti – “Prevenzione della corruzione”; Sulla piattaforma è caricato

³ L'ente mette a disposizione una piattaforma informatica crittografata, fornita da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions attraverso il progetto WhistleblowingIT. La piattaforma utilizza GlobaLeaks, il principale software open-source per il whistleblowing. Questo strumento garantisce, da un punto di vista tecnologico, la riservatezza della persona segnalante, dei soggetti menzionati nella segnalazione e del contenuto della stessa.

un questionario che guida la persona segnalante nel percorso di segnalazione attraverso domande aperte e chiuse, di cui alcune obbligatorie. È anche possibile allegare documenti alla segnalazione. Al termine della segnalazione la persona segnalante riceve un codice univoco di 16 cifre, con il quale può accedere alla segnalazione e dialogare in maniera bidirezionale con il soggetto ricevente, scambiare messaggi e inviare nuove informazioni. Tutte le informazioni contenute sulla piattaforma sono crittografate e possono essere lette solo da soggetti abilitati alla ricezione della segnalazione. Non è possibile gestire altre segnalazioni ricevute in forma scritta. Qualora queste fossero inviate, il soggetto ricevente, ove possibile, inviterà la persona segnalante a presentare nuovamente la segnalazione tramite la piattaforma informatica.

- segnalazioni **in forma orale**: la persona segnalante deve contattare il R.P.C.T., richiedendo disponibilità per un colloquio telefonico o, eventualmente, un incontro personale. Le segnalazioni in forma orale vengono verbalizzate e il verbale deve essere firmato dalla persona segnalante, affinché sia processato. I dati relativi alla segnalazione verranno, comunque, inseriti all'interno della piattaforma e al segnalante verrà rilasciata ricevuta di presentazione, unitamente al codice generato dalla piattaforma. È opportuno ricordare che le segnalazioni in forma orale non offrono la stessa riservatezza tecnologica delle segnalazioni effettuate tramite piattaforma crittografata

Qualora la segnalazione riguardi il Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'ente questa va inviata direttamente all'A.N.A.C..

Qualora la segnalazione dovesse essere ricevuta da un Responsabile di Servizio dell'Ente potrebbe non essere trattata come una segnalazione di *whistleblowing* in quanto, quest'ultimo, non ha gli stessi obblighi di riservatezza. Tuttavia questa deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto per quanto possibile delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

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


Nell'eventualità in cui pervengano al RPCT segnalazioni attraverso canali diversi da quelli previsti, ad esempio in forma cartacea e in busta chiusa indirizzata al RPCT, si procederà con la verbalizzazione della segnalazione attraverso la piattaforma, nella quale verrà inserita, come allegato, la copia scansionata della segnalazione pervenuta. La segnalazione verrà quindi trattata

attraverso la piattaforma informatica dedicata, con il rilascio del codice di 16 cifre generato dalla stessa, da fornire al segnalante, ove possibile, entro 7 giorni dal ricevimento della segnalazione. Tali segnalazioni cartacee verranno custodite in un luogo fisico sicuro, con accesso limitato al RPCT e al personale autorizzato. Qualora la segnalazione sia erroneamente presentata ad un soggetto diverso dal RPCT, laddove chi effettua la segnalazione abbia correttamente indicato sulla busta chiusa che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, chi la riceve, senza aprirla, la trasmetterà tempestivamente al RPCT, che, entro 7 giorni dal ricevimento, ne darà notizia, ove possibile, a chi ha effettuato la segnalazione. La stessa procedura si applica anche nel caso in cui il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione stessa.

Alla segnalazione potranno essere allegati documenti ritenuti di interesse anche ai fini delle opportune verifiche da parte dell'Amministrazione in merito alle vicende segnalate.

Tutte le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 24/2023 e dei principi previsti dalla normativa.

Decorsi i cinque anni, si procederà alla cancellazione delle segnalazioni e della relativa documentazione presente in piattaforma nonché alla distruzione della documentazione relativa ad eventuali segnalazioni pervenute in forma cartacea.

Nel caso in cui la persona segnalante avesse già effettuato una segnalazione senza seguito o avesse fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito oppure che ci sarebbe il rischio di ritorsione o anche quando la persona segnalante avesse fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, può rivolgersi al **canale di segnalazione esterno** di ANAC, nell'apposita sezione del sito dell'autorità dedicata al  [Whistleblowing](#)

6 - ATTIVITA' DI VERIFICA DELLA FONDATEZZA DELLA SEGNALAZIONE

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione il quale, dopo una prima sommaria istruttoria effettuata nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, effettua ogni attività ritenuta opportuna, inclusa, se ritenuta indispensabile, l'audizione personale del segnalante e di

eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati. La segnalazione verrà archiviata qualora se ne rilevi la evidente e manifesta infondatezza. 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 Corte dei Conti, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, ecc.). Le verifiche sul contenuto della segnalazione devono concludersi entro 30 gg. con atto espresso. Nei casi più complessi, ovvero, nelle ipotesi in cui la segnalazione implichi accertamenti demandati ad altre Autorità il termine di conclusione è fissato in 60 gg. e comunque può essere sospeso in attesa dell'esito degli accertamenti suddetti. Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà: o a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente; o a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile dell'Ufficio Provvedimenti Disciplinari, nonché al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché sia espletato l'esercizio dell'azione disciplinare; o a comunicare l'esito dell'accertamento agli organi e alle strutture competenti affinché adottino gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'Ente.

7 - FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

A) Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e 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 della segnalazione 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: o vi sia il consenso espresso del segnalante; o 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 241/1990 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 L. n. 241/90 s.m.i..

B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro 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 che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti del Comune. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione: o al Responsabile della struttura di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile della struttura valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione; o all'U.P.D., che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione; o all' Ufficio Legale dell'Ente, se istituito, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine dell'Istituto; o all'Ispettorato della funzione pubblica. Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente al Comitato Unico di Garanzia che provvederà a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

8 - RESPONSABILITA' DEL WHISTLEBLOWER

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

9 - DISPOSIZIONI FINALI

Il RPCT comunica il numero di segnalazioni ricevute all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, c. 14, della legge 190/2012. La procedura individuata nel presente documento potrà essere sottoposta a revisione periodica.