
LINEE GUIDA PER LA TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

Approvato con Decreto Presidenziale n. 23 del 26/06/2020

1. Fonte normativa

L'istituto giuridico c.d. whistleblowing è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

In particolare, l'art. 1 co. 51 della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» che prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche A.N.A.C. quale soggetto destinatario delle segnalazioni e dalla 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», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

L'A.N.A.C. con deliberazione n. 6 del 28/04/2015 ha dettato le prime Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower).

La legge 179/2017 riscrive integralmente l'art. 54-bis d.lgs. 165/2001 introducendo misure specifiche a tutela dei whistleblower nel settore privato e la clausola di esonero dalla responsabilità nel caso in cui il segnalante riveli un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o violi il dovere di lealtà e fedeltà.

A seguito delle novità normative A.N.A.C. ha posto in consultazione lo schema delle nuove 'Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing), adottate in attuazione di quanto previsto dalla legge 30 novembre 2017 n. 179, art. 1, comma 5 ed approvate, in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 23 luglio 2019.

La normativa con l'art. 54 bis, co. 2, amplia la definizione di dipendente pubblico ricomprendendo, oltre che i dipendenti della pubblica amministrazione, i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e i lavoratori/collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzino opere a favore delle pubbliche amministrazioni.

In tal modo il legislatore ha allineato la disciplina sul whistleblowing al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che ha incluso gli enti pubblici economici tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e di trasparenza, al pari delle pubbliche amministrazioni, con il solo limite della compatibilità (cfr. art. 2-bis, co. 2, lettera a), d.lgs. n. 33 del 2103 e determinazione ANAC n. 1134/2017, § 3.5).

2. Finalità della procedura

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

I pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo fatti di corruzione, ma non solo.

La segnalazione (c.d. whistleblowing), in tale ottica, è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il dipendente (c.d. 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.

Le presenti Linee Guida sono volte ad incentivare le segnalazioni ed a tutelare il segnalante (whistleblower) in ogni fase, dalla ricezione alla trattazione, fornendo chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché sulle forme di tutela previste dalla normativa.

3. Oggetto della segnalazione

L'A.N.A.C. ha chiarito che le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico, sia l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni di abuso di potere al fine di ottenere vantaggi privati, di mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. A titolo meramente esemplificativo, le segnalazioni possono riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni interne sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'Amministrazione;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'ente.

Le segnalazioni devono riguardare situazioni di cui il dipendente/consulente/collaboratore sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro oppure anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. La segnalazione potrà essere effettuata dal dipendente, in base alle proprie conoscenze, qualora ritenga, ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato. 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.

Le segnalazioni non possono riguardare 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 del Settore del personale.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci.

4. Elementi e caratteristiche della segnalazione

Il segnalante (whistleblower) dovrà fornire tutte le informazioni utili a consentire il riscontro della segnalazione effettuata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) o di A.N.A.C.

In particolare devono risultare chiare le circostanze:

- a) le proprie generalità;
- b) una completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- c) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi i fatti;
- d) se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il/i soggetto/i che ha/hanno posto in essere i fatti segnalati;
- e) 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.

5. Tutela della riservatezza e da misure discriminatorie

L'Ente riceve e tratta le segnalazioni garantendo la riservatezza dell'identità del segnalante e di tutti gli altri elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata che possa consentire l'identificazione del segnalante.

Tale documentazione sarà sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (co. 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001) e dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs.33/2013.

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

Il RPCT comunica al whistleblower a quale soggetto esterno o amministrazione la segnalazione viene trasmessa.

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.

La normativa prevede che A.N.A.C. applichi al responsabile che ha adottato misure ritorsive una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

6. Gestione delle segnalazioni.

Nell'attesa di valutare l'opportunità di una propria procedura informatica per le segnalazioni whistleblowing l'Ente ha aderito alla piattaforma resa disponibile da A.N.A.C., in open source, che garantisce il rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, così come raccomandato dal disposto dell'art. 54 bis, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 e previsto dalle Linee Guida di cui alla Determinazione A.N.A.C. n. 6 del 2015.

La piattaforma consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti nonché la possibilità per l'ufficio del RPCT, che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità.

Quest'ultima, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà "dialogare" con il RPCT in maniera personalizzata tramite la piattaforma informatica.

Se necessario il RPCT può chiedere l'accesso all'identità del segnalante, previa autorizzazione di una terza persona (il cd. "custode dell'identità").

Il software è regolato dalla Licenza Pubblica dell'Unione Europea (EUPL v. 1.2 <https://eupl.eu/1.2/it/>), che ne consente il libero uso a qualunque soggetto interessato senza ulteriore autorizzazione da parte di ANAC.

La piattaforma di segnalazioni degli illeciti è raggiungibile al seguente indirizzo web: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>.

Preposto alla ricezione e/o alla gestione delle segnalazioni pervenute per conto dell'Ente è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

La procedura informatica, presenta il vantaggio di non esporre il segnalante alla presenza fisica dell'ufficio ricevente ed evita la diffusione di notizie delicate.

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta dal RPCT e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta del RPCT e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Lo strumento è dedicato esclusivamente a Dipendenti e Collaboratori (a qualsiasi titolo) del Consorzio 4 Basso Valdarno. Il link sarà raggiungibile dalla home page del sito istituzionale consortile Sezione *Whistleblowing* e nella Sezione *Amministrazione Trasparente Livello 1 Altri contenuti Livello 2 Prevenzione della Corruzione*.

Il segnalante dovrà compilare gli appositi campi in ogni sua parte, avendo cura di riportare tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto o ad accertare la fondatezza di quanto segnalato.

Il suddetto modulo, oltre gli eventuali documenti che l'esponente riterrà utile allegare, dovrà essere inviato al RPCT dell'Ente utilizzando esclusivamente alla piattaforma <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>.

La segnalazione pervenuta è registrata a cura del RPCT in apposito registro di protocollo riservato.

Il Responsabile nell'istruttoria del procedimento è coadiuvato dal personale assegnato al Settore Personale; detto personale è soggetto agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il RPCT come identificate nel Codice di comportamento dei dipendenti.

Il RPCT garantisce la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, fatti salvi i casi in cui essa non sia opponibile per legge.

La segnalazione eventualmente ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal RPCT deve essere tempestivamente inoltrata dal ricevente al RPCT.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o un funzionario facente parte dell'Ufficio prevenzione della corruzione, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'A.N.A.C. nelle modalità definite dalla stessa autorità.

Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione ai suddetti soggetti non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziaria i fatti penalmente rilevanti o alla Corte dei Conti per le ipotesi di danno erariale.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati dall'Ente a norma di legge.

7. Attività di verifica e analisi della fondatezza della segnalazione

L'RPCT verifica la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

Verifica la presenza dei requisiti essenziali della segnalazione anche avviando un dialogo con il whistleblower, tramite un apposito canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica o anche di persona. Può integrare la segnalazione acquisendo atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalendosi 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.

Nel caso in cui a seguito dell'attività svolta il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, archivia la segnalazione con adeguata motivazione.

Qualora invece il RPCT ravvisi elementi di non manifesta infondatezza, inoltra la segnalazione ai seguenti soggetti terzi competenti, per l'adozione dei provvedimenti conseguenti:

- 1) il Dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- 2) al Dirigente Amministrativo, per l'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza incluso l'esercizio dell'azione disciplinare;
- 3) l'Autorità giudiziaria, competente relativamente alle fattispecie penalmente rilevanti e di segnalazione, ove non vi siano ipotesi di reato, alla Corte dei Conti, ove competente e all'A.N.A.C., per i profili di propria competenza.

Nel caso di trasmissione a soggetti interni all'Ente, sarà inoltrato solo il contenuto della segnalazione, eliminando tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante.

Nel caso di trasmissione della segnalazione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o all'A.N.A.C., l'invio dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art.54-bis del D. Lgs. n.165/2001.

I soggetti interni all'Autorità informano il RPCT dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

Il RPCT non accerta le responsabilità individuali né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione.

Il RPCT nello svolgimento dell'attività di verifica e analisi può avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato i cui componenti, con competenze multidisciplinari, saranno identificati con apposito atto organizzativo dall'organo di indirizzo dell'Amministrazione.

Tali soggetti sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza, sia nei confronti del segnalante, sia nei confronti del soggetto segnalato, cui è sottoposto il RPCT.

La violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che



CONSORZIO 4 BASSO VALDARNO

Sede legale: VIA SAN MARTINO, 60 – 56125 PISA
C.F.: 02127580500 - tel.: 050 505411 - fax: 050 505438
pec: segreteria@pec.c4bassovaldarno.it

segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, e la riservatezza della sua identità, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

Il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta per il RPCT la sanzione pecuniaria di ANAC ai sensi del “Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio” adottato da ANAC con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018.

Il RPCT assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto a norma di legge, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato.

Il RPCT termina entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricezione della segnalazione l'esame preliminare e definisce l'istruttoria entro 30 giorni decorrenti dalla data di avvio. Ove sia necessario il RPCT può, motivando, estendere i predetti termini.

8. Perdita di tutele in caso di condanna per reati di calunnia o diffamazione

Nei casi in cui il whistleblower sia condannato per i reati di calunnia o diffamazione, ovvero per reati commessi con la segnalazione, cessa la tutela prevista dalla norma. Con la condanna la segnalazione non sarà più considerata sottratta all'accesso e il dipendente potrà essere sanzionato disciplinarmente.
